

**Os pequenos Estados e as Organizações Internacionais  
Relatório de Estágio no Ministério dos Negócios Estrangeiros**

**Eduarda de Barros Rodrigues**

**Relatório de Estágio de Mestrado em Ciência Política e Relações  
Internacionais, com especialização em Relações Internacionais**

**setembro de 2017**

Relatório de Estágio apresentado para cumprimento dos requisitos  
necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações  
Internacionais realizado sob a orientação científica da Professora Doutora  
Carmen Fonseca

## **AGRADECIMENTOS**

Uma palavra de agradecimento à minha orientadora, Professora Doutora Carmen Fonseca, pela ajuda e pela orientação dada na realização deste relatório.

Um muito obrigada a toda a equipa dos Serviços de Organizações Políticas Internacionais que tão bem me recebeu. Estou particularmente grata à Divisão das Nações Unidas, em especial à Ana e à Helena que me orientaram com uma paciência infindável e me acolheram como mais um elemento da equipa.

Gostaria também de agradecer às minhas colegas de estágio, Carolina e Alexandra, que acompanharam todos os meus altos e baixos destes seis meses e se tornaram uma parte importante da minha vida.

Um obrigada a todos os meus amigos, em especial à Barge, à Serrano, ao Gonçalo e ao Guilherme, que sempre compreenderam a indisponibilidade e me deram o máximo de si, mesmo quando eu não podia retribuir. Obrigada pelas gargalhadas.

Finalmente, aquele que é sem dúvida o agradecimento mais importante, à minha família ao meu irmão e aos meus pais, sem os quais nada disto teria sido possível, por me apoiarem sempre e serem o que de mais certo tenho na vida. Devolhes tudo.

**OS PEQUENOS ESTADOS E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS:**  
**RELATÓRIO DE ESTÁGIO NO MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS**

**Eduarda de Barros Rodrigues**

**RESUMO**

Este relatório divide-se essencialmente em duas partes. A primeira parte consiste numa análise científica e revisão literária, subordinada ao tema “Pequenos Estados e as Organizações Internacionais”, na qual se procura explorar a dinâmica existente entre os mesmos e de que forma os pequenos Estados usam as organizações internacionais na execução da sua política externa. Numa segunda parte serão descritas a pormenor as tarefas levadas a cabo durante o estágio no Ministério dos Negócios Estrangeiros. Culminará este relatório numa conclusão que estabelecerá a relação existente entre as duas partes principais do relatório, procurando enquadrar o papel de Portugal nas OIs de que é parte, com a experiência retirada do estágio.

**Palavras-chave:** pequenos Estados; organizações internacionais; política externa; Ministério dos Negócios Estrangeiros; Portugal

**ABSTRACT**

This internship report is divided in two parts. The first part consists in a scientific analysis and literature review, on the subject of “Small States and International Organizations”. The objective of this analysis is to explore the dynamics between the small states and international organizations and the way in which states use these organizations in the implementation of their foreign policy. The second part will consist of a thorough description of the tasks undertaken during the internship in the Ministry of Foreign Affairs. This report will lead to a conclusion, that sets to establish the relation between the two parts of this report, while relating Portugal’s role in the IOs in which it is a part of with the experience withdrawn from the internship.

**Keywords:** small states; international organizations; external policy; Ministry of Foreign Affairs; Portugal

## ÍNDICE

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Os Pequenos Estados e as Organizações Internacionais .....</b>	<b>3</b>
1. Definindo “pequenos Estados” .....	3
2. Organizações Internacionais .....	7
3. As relações entre os pequenos Estados e as organizações internacionais .....	9
<b>Caracterização da entidade acolhedora .....</b>	<b>17</b>
1. Ministério dos Negócios Estrangeiros .....	17
2. Direção-Geral de Política Externa .....	18
3. Serviço de Organizações Políticas Internacionais .....	19
<b>O Estágio .....</b>	<b>21</b>
1. Tarefas genéricas .....	21
2. Tarefas contínuas .....	23
3. Pesquisas desenvolvidas .....	27
3.1. Comité de Orçamento e Finanças das Nações Unidas .....	27
3.2. <i>Human Rights Treaty Bodies</i> .....	28
3.3. Tribunal Penal Internacional .....	30
<b>Candidaturas Internacionais .....</b>	<b>35</b>
1. Candidaturas portuguesas .....	40
1.1. Candidatura ao Conselho Executivo da UNESCO .....	41
1.2. Candidatura ao Conselho de Segurança das Nações Unidas .....	44
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>47</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>50</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>54</b>

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

Assembleia Geral das Nações Unidas – AGNU

Comissão de Limites da Plataforma Continental – CLPC

Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais - CESCR

Conselho da Europa – CdE

Conselho Executivo da UNESCO – CE UNESCO

Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU

Departamento de Assuntos Jurídicos – DAJ

Direção-Geral de Política Externa – DGPE

Direção de Serviços para os Assuntos de Segurança e Defesa – DSD

Ministério dos Negócios Estrangeiros – MNE

Organização das Nações Unidas – ONU

Organização Internacional - OI

Organização para a Segurança e Cooperação na Europa – OSCE

Serviço de Organizações Políticas Internacionais – SPM

Serviço de Organizações Económicas Internacionais – SEM

Tribunal Penal Internacional – TPI

## INTRODUÇÃO

O presente relatório foi realizado no âmbito do Estágio Curricular, correspondente à componente não-letiva do mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais - vertente de Relações Internacionais, da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Este documento decorre de seis meses de estágio (de 2 de novembro de 2016 a 5 de maio de 2017), realizados no Ministério dos Negócios Estrangeiros, Direção-Geral de Política Externa, concretamente no Serviço de Organizações Políticas Internacionais.

O principal motivo para a escolha do estágio como opção não-curricular foi o tipo de desafio que este oferecia, no sentido em que seria a primeira vez que teria oportunidade de experimentar a componente mais prática das relações internacionais.

Esta vontade de testar capacidades foi uma grande influência na escolha do Ministério dos Negócios Estrangeiros para local de estágio. Outro motivo para esta opção, foi a possibilidade de analisar internamente como se processa a condução da política externa portuguesa através do MNE. Sendo o órgão governamental representativo, por excelência, daquilo que constitui as Relações Internacionais, estagiar no MNE foi uma oportunidade excelente nesse âmbito.

A escolha do Serviço de Organizações Políticas Internacionais deveu-se não só ao facto de ser um dos principais serviços da Direção-Geral de Política Externa, mas também ao interesse dos tópicos com que trabalha, nomeadamente no quadro das Nações Unidas, dos Direitos Humanos e do Terrorismo. Por último considerei que seria igualmente uma oportunidade de conhecer a realidade e, de certa forma desmistificar, as implicações frequentemente associadas à carreira diplomática.

Numa primeira parte deste relatório será trabalhada a componente científica do mesmo, intitulada “Pequenos Estados e as Organizações Internacionais”. Esta análise começará por, através de uma revisão da literatura, examinar e definir os conceitos de “pequenos Estados” e “organizações internacionais”, procurando seguidamente estabelecer uma relação entre os mesmos. Este relatório propõe também compreender exatamente que vantagens podem as organizações

internacionais trazer aos pequenos Estados, bem como perceber de que forma estes Estados usam as OIs na execução da sua política externa.

Numa segunda parte será brevemente contextualizado o Ministério dos Negócios Estrangeiros, começando com uma análise histórica do mesmo prosseguindo depois para uma descrição funcional daquilo que é a Direção-Geral de Política Externa e, finalmente, da Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais, onde decorreu o estágio. Seguidamente serão explicadas as tarefas realizadas durante o estágio, a sua tipologia e duração, estando estas divididas em grupo de acordo com as suas características. Posteriormente efetuar-se-á uma análise daquilo que são as candidaturas de Estados a órgãos internacionais, com especial enfoque nas candidaturas nacionais correntes, que constituíram a parte fundamental deste estágio.

Por último, a conclusão deste relatório visa estabelecer uma ligação entre estas duas partes, procurando enquadrar o papel de Portugal, como um pequeno Estado, nas organizações internacionais de que é parte, com as atividades levadas a cabo durante o estágio.



## OS PEQUENOS ESTADOS E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O envolvimento de Portugal em organizações internacionais, com particular destaque para as Nações Unidas, representa uma pedra angular da política externa portuguesa. Considerando o seu perfil e dimensão, o nosso país é um defensor evidente do multilateralismo no quadro das instituições internacionais. Sendo um pequeno Estado, é importante para Portugal assegurar a sua representação contínua, algo que efetiva através da sua presença em 83<sup>1</sup> organizações internacionais. Estas servem um propósito importante, não só na afirmação nacional, mas também de outros pequenos Estados no quadro internacional.

A maioria dos académicos argumenta que, considerando a divisão mundial atual, a maior parte dos Estados são “pequenos Estados”. Se tivermos em atenção o quadro de candidaturas global é perceptível que vários pequenos Estados usam as mesmas como forma de afirmação na sua política externa. Desde a Guiné Equatorial, que conseguiu ser eleita, este ano, pela primeira vez para o CSNU até à Eslovénia, eleita em 2016, para a Comissão de Direito Internacional, os pequenos Estados procuram representação um pouco por todos os níveis das organizações internacionais. Deste modo é crucial perceber de que forma é que esta parcela tão importante da realidade internacional se afirma e, em particular, qual o seu papel no contexto das organizações internacionais.

### ***1 - Definindo “pequenos Estados”***

O sistema internacional tem sido alvo de grandes e drásticas mudanças em anos recentes, mudanças essas com um profundo impacto no papel dos pequenos Estados. Atualmente estes constituem uma parte significativa da realidade internacional, merecendo por isso uma consideração que nem sempre lhes foi conferida.

---

<sup>1</sup> De acordo com: <http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mne/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/organizacoes-internacionais-portugal-membro/organizacoes-internacionais-de-que-portugal-e-membro.aspx> - consultado a 18 de setembro de 2017.

Em primeiro lugar devemos focar-nos na forma como estas mudanças no sistema afetaram a perceção dos pequenos Estados. Relativamente às referidas, em *Portugal, os Pequenos Estados e a União Europeia*, Carlos Gaspar argumenta que estas contêm em si três aspetos decisivos: “a redução do número de grandes potências internacionais, o aumento do número de Estados reconhecidos com membros da Organização das Nações Unidas e a acentuação da assimetria de poder entre as unidades constitutivas do sistema internacional” (Gaspar, 2007, p. 109). Esta “redução do número de grandes potências” é pertinente no surgimento de novos pequenos Estados. Entre a diminuição destas pode-se apontar, como exemplo mais recente, o da União Soviética que após a sua dissolução, deu origem a um rol de novos pequenos Estados. Interessa também neste sentido sublinhar a questão do aumento de Estados-membro das Nações Unidas. O reconhecimento de um Estado como membro da ONU representa um passo importante na sua aceitação, e consequente papel, na comunidade e sistemas internacionais. No início da década de 60 esta organização atingia o marco dos 100 membros, atualmente conta com 193, na sua maioria pequenos Estados.

A definição de pequenos Estados não é objeto de consenso global no que às RI diz respeito, surgindo como a principal dificuldade de vários académicos dedicados à exploração do tema. Após anos de estudos enquadrados ainda não existe uma definição satisfatória do termo. Depois de realizada uma revisão geral da literatura existente, é possível argumentar que a generalidade das definições se insere num de dois modelos de avaliação; o modelo quantitativo e o modelo qualitativo.

No que concerne às definições de carácter quantitativo estas surgem como uma perspetiva mais clássica, utilizadas nos primórdios do estudo dos pequenos Estados, e considerando outro tipo de realidade no sistema internacional. Prendem-se essencialmente pela sua atenção a características de um Estado que podem ser quantificadas, nomeadamente o tamanho ou área, a sua população, recursos e capacidade militar. Thorhallsson e Steinsson argumentam em *Small State Foreign Policy* que o elemento populacional é a mais comum característica considerada na tentativa de definição. De acordo com os autores “most academic definitions regard those [states] with less than 10 or 15 million inhabitants as small” (Thorhallsson e

Steinsson, 2017). Este elemento populacional surge frequentemente associado a um território reduzido e a recursos diminutos. Consequentemente, nesta perspectiva quantitativa, estes Estados são, com relativa frequência, rotulados como fracos, devido às desvantagens inerentes da sua pequenez. A perspectiva quantitativa acaba então por associar a dimensão geográfica e populacional do Estado ao poder efetivo do mesmo, o que a torna, como concluíram vários estudos mais recentes, bastante restritiva. Estas dimensões não são viáveis como característica definitiva por uma multiplicidade de razões. Existem vários países no quadro global com uma população reduzida ou de extensão diminuta que possuem uma presença internacional considerável. Tome-se como exemplo disso mesmo, a Bélgica, centro do poder europeu e um dos mais ativos membros da União Europeia, mas um dos Estados mais pequenos do continente. São vários os autores que refutam esta ideia de que o tamanho e o poder não são exatamente equivalentes. Em *Small States in World Politics*, Jeanne A. K. Hey indica o exemplo de Israel, um dos mais pequenos Estados da sua região (tanto em termos populacionais como de área) mas que continua a ser “one of the most active and even aggressive actors not only in its region but also on the global stage” (Hey, 2003, p.3). Também Iver B. Neumann, em *Lilliputians in Gulliver’s World? Small States in International Relations*, assume que existe uma certa confusão na definição de pequenos Estados que os associa a *small powers*, considerando no entanto que “the distinction between small and great does not coincide with the distinction between strong and weak” (Neumann, 2004, p.??).

As definições de carácter qualitativo surgem então no sentido de colmatar as faltas das de carácter quantitativo, que se provaram demasiadamente restritivas e irrealistas na presente realidade. Estas perspetivas consideram o grau e capacidade de influência de um Estado no panorama internacional, e concedem especial relevância à dimensão e percepção psicológica. Estes académicos oferecem especial destaque a elementos que não podem ser quantificados, como a capacidade de influência de um Estado ou a sua posição relativa no sistema.

Neumann argumenta que estas definições qualitativas surgiram como resultado das quedas de grandes potências, servindo de complemento às mesmas. Afirma o autor que “*Small states started life as a residual category and under a different name*”,

fazendo referência à classificação de Estados como potências. Neumann defende que estes pequenos Estados são simplesmente aqueles que não se enquadravam na definição de “grande potência” ou “poder regional”, não insistindo em serem classificados como “médias potências” (Neumann, 2004, p. 4), existindo apenas como oposição àquilo que não são. Eram outrora classificados de “pequenas potências”, expressão que perdeu significado no século XX, passando o termo “pequenos Estados” a ser o corrente.

Robert Keohane na sua revisão literária *Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics* critica outras reconhecidas definições qualitativas, sendo a de Robert Rothstein a mais relevante. Rothstein, segundo Keohane, considera que um pequeno Estado é aquele que reconhece que não possui capacidade suficiente para assegurar a própria segurança, recorrendo necessariamente a ajuda externa para o efeito (Rothstein, em Keohane, 1969). Rothstein realça, de igual modo, a importância que a percepção que um Estado tem de si mesmo nesta sua análise do termo. Ou seja, apesar de se basear nas capacidades efetivas do Estado, Rothstein admite que a percepção própria é fundamental na delimitação conceptual. Keohane critica esta definição, defendendo que na realidade apenas “cinco a dez Estados” conseguem garantir a própria segurança sem apelar a outrem, realçando que até Rothstein tem dificuldade em enumerar quais os Estados que não seriam considerados pequenos. Keohane, por sua vez, define pequenos Estados como sendo aqueles cujos “leaders consider that it can never, acting alone or in a small group, make a significant impact on the system” (Keohane, 1969, p. 296). No entanto, o autor reconhece o mérito e o peso da percepção coletiva na definição de Rothstein. Keohane define um pequeno Estado como sendo aquele que é “*system ineffectual*”, não conseguindo exercer a influência pretendida no sistema internacional. É de realçar que a base desta definição oferecida pelo professor norte-americano é a percepção que os líderes têm do Estado que governam<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Nas palavras de Keohane: “(...) *a small power is a state whose leaders consider that it can never, acting alone or in a small group, make a significant impact on the system.*”

É, todavia, Jeanne Hey quem apresenta a ideia mais interessante no que concerne aos “pequenos Estados”. Em *Small States in World Politics*, a autora prefere<sup>3</sup> conceder ao termo “pequenos Estados” um “conceito”, de cariz mais vago, ao invés de uma “definição”, evitando assim a rigidez das especificações (Hey, 2003, p. 3). Hey conceptualiza assim um pequeno Estado como aquele que se identifica como sendo pequeno, através das próprias instituições e população, ou através das instituições e populações de outros Estados com quem interage (Hey, 2003, p. 3). Esta conceptualização de Hey acaba por englobar também a perspectiva de Keohane, e, ainda que de modo parcial, a de Rothstein, assumindo como ponto fulcral a percepção que um Estado e o sistema internacional tem do mesmo.

Apesar das várias discordâncias (e concordâncias) relativas à definição de pequenos Estados, todos os autores concordam que este tipo de Estado é preponderantemente multilateralista, beneficiando desta nova ordem internacional marcada pela abertura.

## **2 - Organizações internacionais**

As organizações internacionais não são, nem de perto, uma entidade nova no sistema internacional. Atualmente é quase impossível imaginar um mundo sem a sua existência. São um meio essencial das relações interestaduais das quais os Estados, independentemente do seu tamanho, usufruem. Nas palavras de Michael Barnett e Martha Finnemore: *“Investigate almost any violent conflict, environmental concern, financial meltdown, or humanitarian crisis and you will find international organizations involved”* (Barnett e Finnemore, 2004, p.1).

Considerando o aumento significativo de OIs em anos recentes e o seu papel de relevo no sistema internacional é pertinente começar por definir exatamente o que é uma OI. Existem, claro está, várias análises do termo e da sua significância e importância no contexto internacional. Dessas análises sublinham-se três, que abordam as organizações internacionais de maneiras muito distintas, mas que, quando

---

<sup>3</sup> Como realça a própria, retirando inspiração de David Vital e do seu *The Survival of Small States*.

estudadas em perspectiva se complementam para desenhar um quadro completo do que é uma OI.

A primeira análise é a de Robert Keohane que, em *International Institutions: Two Approaches*, define organizações internacionais como sendo instituições com um propósito, papéis específicos e capacidade de ação (Keohane, 1988, p. 384). O autor caracteriza-as como sendo um entre vários tipos de instituições internacionais existentes, defendendo a sua imprescindibilidade para a cooperação internacional. Em *Transgovernmental Relations and International Organizations* Keohane, em parceria com Joseph Nye, elabora no tópico, defendendo a utilidade das organizações internacionais como palco de alianças transgovernamentais, considerando que estas afetam substancialmente “*political processes and outcomes in world politics*” (Keohane e Nye, 1974, p. 52).

Uma abordagem mais complexa ao termo chega de Jan Klabbers, que argumenta existirem duas conceitualizações de organizações internacionais. Klabbers define as OIs com base no que se pressupõem que sejam as funções das mesmas. Considera o autor que o primeiro conceito é um de uma organização internacional “*management-oriented*”, que pressupõe duas coisas; “*institutionalized cooperation between independent states will contribute to the solution of common problems*” e que “*increased cooperation through international organizations will lead to a better world*” (Klabbers, 2005, p. 280). O segundo conceito exposto por Klabbers é o de uma OI que se pressupõem com funções de uma ágora grega clássica, servindo como um fórum de discussão e debate de ideias, “*not necessarily with a view to solving problems, or indeed even reaching an outcome, but merely for the sake of debate itself*” (Klabbers, 2005, p. 283). Esta dicotomia proposta por Klabbers opõem um *managerial concept* a um *agora concept* estando o primeiro conectado com uma abordagem de ações e o segundo com uma abordagem de debate e discussão. O próprio autor considera que é a interação entre as duas abordagens que faz uma organização internacional, descartando a hipótese de que estas são mutuamente exclusivas.

Por último, temos a análise de Michael Barnett e Martha Finnemore que, num esforço de se afastarem da literatura que define as OIs como um instrumento de cooperação entre Estados, definem que as organizações internacionais, como as

conhecemos, são burocracias. Barnett e Finnemore apontam eloquentemente as semelhanças entre as duas organizações: são ambas formas de autoridade social com lógicas internas e comportamentais próprias, possuem ambas autonomia e habilidade para alterar o mundo, e exercitam o seu poder através de regras e normas impessoais (Barnett e Finnemore, 2004). Defendem assim que as OIs não são unicamente um instrumento dos Estados, mas sim um ator de direito próprio, com autoridade e autonomia cujo objetivo primordial é o de fomentar “*socially valued goals*” (Barnett e Finnemore, 2004).

Estas três visões são, claramente, muito distintas. Não obstante, quando analisadas em conjunto permitem chegar a várias conclusões importantes. Em primeiro lugar é importante sublinhar que, em todas as análises mencionadas, os autores concordam que as OIs são portadoras de objetivos e capacidades próprias. Em segundo lugar, e ainda que de formas diferentes, os autores também concordam que estas organizações são capazes de influenciar o sistema internacional<sup>4</sup>; Klabbers através da interação conceitual, Keohane através da interação com os Estados e Barnett e Finnemore através do seu papel de “promotoras de progresso”.

Essencialmente as organizações internacionais são atores, com regras próprias e poderes únicos, com a habilidade de moldar o sistema internacional. Apesar de Michael Barnett e Martha Finnemore relegarem para segundo plano a importância das OIs nas relações entre Estados, a realidade é que são cruciais no desenvolvimento das mesmas. Existem vários Estados, em particular pequenos Estados, que mantêm relações diplomáticas unicamente através da sua interação em organizações internacionais. São claramente o exemplo da multilateralidade no sistema por excelência.

Mas o que leva os Estados a preferir este tipo de interação ou invés de uma interação mais direta, ou até a outros tipos de instituições de cariz internacional? Kenneth W. Abbott e Duncan Snidal propiciam uma excelente resposta a esta questão em *Why States Act Through Formal International Organizations*.

---

<sup>4</sup> Apesar de Klabbers nunca referir diretamente esta aptidão de influência, nos exemplos que fornece, é possível deduzir que o autor reconhece, até um certo ponto, essas influências das OIs no meio internacional em que existem.

### **3 - As relações entre os pequenos Estados e as Organizações Internacionais**

Nesta análise, os autores argumentam, numa ótica assumidamente funcionalista, que as OIs possuem duas características que levam os Estados a preferi-las a outras formas de institucionalização, sendo elas “centralização” e “independência” (Abbott e Snidal, 1998). Abbott e Snidal entendem que a questão da centralização é fundamental numa OI visto que esta aumenta significativamente a *“efficiency of collective activities”* aumentando *“the organization’s ability to affect the understandings, environment, and interests of states”* através de uma estrutura estável e mecanismos administrativos previamente definidos. Acrescentam ainda os autores que é esta centralização que permite às OIs moldar as interações entre os Estados, de forma mais eficaz do que qualquer outra instituição internacional. Relativamente à independência das OIs Abbott e Snidal consideram que esta lhe confere um papel moderador nas relações entre os Estados, bem como a competência para atuar com um *“degree of autonomy within defined spheres”* (Abbott e Snidal, 1998, p. 9). Apesar de considerarem que esta independência e neutralidade resultam numa legitimidade da OI como entidade própria, Abbott e Snidal sublinham que os Estados lhe garantem alguma autonomia, mas nunca uma autonomia total. Os autores defendem que os Estados-membro supervisionam as OIs através de *“structures resembling the corporal shareholders meeting”* como os *“board of directors”* ou *“executive committee”* (Abbott e Snidal, 1998, p. 9). A criação destas estruturas tem efeitos no próprio trabalho da organização. O trabalho substancial de uma OI ocorre em comités ou comissões especializadas que, como sublinham os autores, estão abertas à participação de todos os membros.

Na parte final do seu ensaio Abbott e Snidal apresentam o conceito de *laundering* como um impulso significativo para a actuação dos Estados através de OIs. Apesar de desassociarem o termo da sua conotação negativa, os autores reconhecem que o procedimento é basicamente o mesmo. No âmbito das relações internacionais o *laundering* processa-se da seguinte forma: *“activities that might be unacceptable in their original state-to-state form become acceptable when run through an independent, or seemingly independent, IO”* (Abbott e Snidal, 1998, p. 18). Um bom



exemplo fornecido é o da ajuda financeira, os Estados preferem recorrer a organizações como o FMI ou o Banco Mundial, do que diretamente a outros Estados.

A conclusão final de *Why States Act Through Formal International Organizations*, é de que a cooperação descentralizada levada a cabo pelas organizações internacionais afeta a natureza e a performance do sistema internacional. Isto não significa necessariamente que virão a substituir o sistema de Estados, mas sim que constituem uma parte fundamental do sistema internacional e que possuem um desempenho independente dos seus membros.

Ainda que este ensaio de Kenneth Abbott e Duncan Snidal não faça distinções particulares entre os tipos de Estados que agem através de organizações internacionais, não é complicado compreender porque os pequenos Estados têm um interesse particular nas mesmas. Começando pela questão da independência e neutralidade esta é, em comparação, exponencialmente mais importante para os pequenos Estados. O facto de uma organização ser neutra e independente implica que pode desempenhar um papel de intermediária entre conflitos ou disputas inter-Estados, de qualquer cariz. Isto é particularmente crucial para os pequenos Estados que, como já foi mencionado, tendencialmente não possuem capacidades para entrar em conflito com Estados maiores. A centralização por sua vez, possibilita um ambiente estável, ideal para a criação de fóruns especializados de partilha de informação, que seriam impossíveis num contexto descentralizado. Estes fóruns são favoráveis aos pequenos Estados que frequentemente, devido à sua dimensão, encontram dificuldades no acesso à informação em certas áreas de interesse.

A dinâmica estrutural de trabalho é também de grande interesse para os pequenos Estados. A presença nestes comités e conselhos executivos, é frequentemente decidida através de eleições, possibilitando aos pequenos Estados ocupar uma função de destaque dentro da organização. Tenha-se como exemplo o Kuwait e a Guiné-Equatorial, dois pequenos Estados que conseguiram este ano ser eleitos para o órgão de maior destaque das Nações Unidas, o Conselho de Segurança. Esta presença em comités e comissões também proporciona aos Estados uma oportunidade de afirmarem e defenderem os seus pontos de vista e áreas de interesse, num contexto onde desfrutam de maior destaque.

Considerando esta análise de About e Snidal, é já possível enumerar alguns motivos que incentivem pequenos Estados a agirem e tornarem-se membros de organizações internacionais. Porém, Snidal e Abbott não são os únicos a analisar as dinâmicas entre Estados e OIs. Baldur Thorhallsson e Sverrir Steinsson conduzem uma dessas análises, sobre a política externa dos pequenos Estados, que culmina no papel que as organizações internacionais desempenham na mesma.

Em *Small State Foreign Policy* os autores escrevem sobre importância que estas organizações têm para os pequenos Estados, e em especial para a sua política externa. Nesta sua análise, Thorhallsson e Steinsson partem do pressuposto de que os pequenos Estados retiram mais vantagens das OIs do que Estados maiores<sup>5</sup>, considerando que beneficiam mais das funções das mesmas. Thorhallsson e Steinsson consideram funções das organizações internacionais, aquelas enumeradas por Margaret Karns e Karen Mingst na sua obra *International Organizations*, sendo elas: “(...) *the gathering, analysis of, and dissemination of data; forum for exchanges of views and decision-making; the defining of norms; the creation of rules; the monitoring and enforcing of rules; the settling of disputes*” (Karns e Mingst, 2004).

No que diz respeito à partilha e divulgação de informação, aspeto importante de uma OI para Klabbers (2005), é, com efeito, umas das funções que mais beneficia os pequenos Estados comparativamente a Estados maiores. Estados de maior dimensão e com mais recursos não tem dificuldades em recolher e analisar informação ao contrário de pequenos Estados. Estes últimos agem frequentemente através de organizações internacionais para assegurar fontes de informação no âmbito de questões-chave específicas ou, até de “*other states’ preferences and actions*” (Thorhallsson e Steinsson, 2017). Esta partilha de informação ajuda os pequenos Estados a criarem linhas de políticas estratégicas nas mais variadas áreas, desde a segurança aos Direitos Humanos.

Transversal às definições de Keohane (1988), Klabbers (2005) e Barnett e Finnemore (2004) é a capacidade de as organizações internacionais influenciarem o sistema que, como os autores reconhecem, deriva da sua faculdade de estabelecer

---

<sup>5</sup> Nas palavras dos autores: “*Small states rely on multilateral organizations more than their large counterparts*” (Thorhallsson e Steinsson, 2017).

normas. Thorhallsson e Steinsson assinalam que estas normas são fundamentais para a pacificação das relações entre Estados, bem como do próprio sistema internacional, criando um ambiente de cooperação mútua, fortemente benéfico para os pequenos Estados. É de consenso geral, na literatura sobre estes Estados, que estes preferem atuar em sistemas multilaterais, desfrutando da socialização internacional.

Por último, os autores islandeses consideram que as OIs têm o poder de reduzir os custos de transação de reunir Estados, entidades e peritos no mesmo fórum. Isto permite aos pequenos Estados, notórios pelos seus reduzidos recursos *“to access information, learn best practices, form relationships, coordinate with other states, and strike deals that they otherwise could not”* (Thorhallsson e Steinsson, 2017). Um exemplo desta redução de custos de transação pode ser encontrado na Organização das Nações Unidas. Existem pequenos Estados que só conseguem manter relações bilaterais com outros Estados através de encontros realizados no seio da Organização, visto não disporem de meios para manterem uma missão diplomática no país em questão.

Baldur Thorhallsson e Sverrir Steinsson concluem que *“it has never been as easy being small as it is in the current international system”* (Thorhallsson e Steinsson, 2017) devido à pacificação, abertura e institucionalização do mesmo. Esta institucionalização contribuiu para o reforço da autoridade e criação de organizações internacionais, que por sua vez são a melhor forma dos pequenos Estados marcarem uma posição no sistema internacional. Os autores são de opinião que as organizações internacionais são fundamentais no exercício da política externa de um pequeno Estado, permitindo colmatar eventuais lacunas resultantes das suas naturais dificuldades de afirmação e de falta de recursos.

Apesar de Thorhallsson, Steinsson, Abbott e Snidal generalizarem as suas análises sobre organizações internacionais e a sua relação com os Estados, sem se focarem em nenhuma OI particular, a maioria da literatura não segue esta linha de investigação. Existe uma tendência na literatura para, nas esporádicas ocasiões em que aborda o papel dos pequenos Estados em OIs, o fazer na ótica da Organização das Nações Unidas. Tal decisão é perfeitamente compreensível. A ONU é indubitavelmente a organização com maior destaque mundial e é responsável por uma série de outras

organizações e agências conceituadas. Contém no seu sistema uma série de agências, fundos e programas de grande relevo e interesse para os pequenos Estados<sup>6</sup>. Adicionalmente é fundamental lembrar que a ONU é uma das grandes plataformas multilaterais, contando com 193 membros, que providencia as condições ideais para os pequenos Estados se evidenciarem e afirmarem. De acordo com Karen Mingst e Margaret Karns este papel de “facilitadora” de objetivos de pequenos Estados da ONU, deve-se a quatro razões. A primeira dessas razões é a simbologia da adesão à organização - um Estado que seja membro da ONU tem, usualmente, a sua soberania reconhecida pelos restantes membros<sup>7</sup>; a segunda razão é o facto das Nações Unidas serem particularmente úteis aos pequenos Estados por serem um “*cost-efficient forum*” - reduzindo os custos da prática diplomática; a terceira razão é que a ONU permite a e promove a expansão do direito internacional; por último as autoras consideram que as Nações Unidas ampliam a presença dos pequenos Estados na dinâmica global (Mingst e Karns, 2011, p. 78).

Destas quatro razões deve ser dado um especial destaque às duas últimas. A questão da promoção e expansão do direito internacional é fundamental para os pequenos Estados. O direito internacional é uma forma de, simultaneamente, assegurar boas-práticas, garantir a segurança de pequenos Estados, e restringir, até um certo ponto, a atuação de Estados maiores. Por definição, de acordo com as normas de direito internacional, todos os Estados soberanos são iguais, independentemente do seu tamanho. Já a presença aumentada dos pequenos Estados no sistema internacional resulta em oportunidades para participar na definição da agenda global, explorando assuntos do seu interesse.

Esta “especialização” temática por parte dos pequenos Estados é outra das vantagens que as organizações internacionais oferecem no exercício da política externa. Não possuindo os recursos necessários para dominar todas as áreas de

---

<sup>6</sup> Um bom exemplo são os diversos fundos de desenvolvimento, parte do *United Nations Development Group*, especialmente orientados para Estados em vias de desenvolvimento e pequenos Estados.

<sup>7</sup> Existem, claro está, exceções a esta regra, havendo Estados-membro da ONU que não são reconhecidos por um ou mais membros da organização, como a Coreia do Sul e a Coreia do Norte (não se reconhecem mutuamente), o Chipre (não reconhecido pela Turquia) ou Israel (não reconhecido por mais de 20 Estados).

relevância na política internacional, a maioria dos pequenos Estados procura um nicho de especialização, no qual se possa afirmar, de modo a ganhar influência junto da comunidade. Frequentemente estes nichos são encontrados em Ols, procurando os pequenos Estados aderir às que mais se adequam aos seus interesses, Mingst e Karns chamam a este fenómeno “*forum-shopping*” (Mingst e Karns, 2011, p. 79). Kishan S. Rana, antigo embaixador indiano, apresenta exemplos de pequenos Estados que recorreram a esta especialização como meio de influência, na sua obra *21st Century Diplomacy - A Practitioner's Guide*. Exemplos são a Suíça, conhecida internacionalmente pela sua neutralidade, que frequentemente conduz “*interest sections*” de outros Estados, a Noruega, que se especializou na mediação de conflitos<sup>8</sup>, e a Malta, que encontrou no Direito do Mar o seu nicho de atuação. (Rana, 2011, p. 69). Sobre os nichos de especialização, Mark Hong é de opinião que estes são um recurso dos pequenos Estados, na tentativa de, não só se afirmarem, mas também de se diferenciarem entre si. Em *Los pequeños Estados en las Naciones Unidas*<sup>9</sup>, Hong argumenta que, com o aumento de pequenos Estados nas Nações Unidas, estes recorrem a nichos de especialização, através de um processo de “darwinismo político”, para a sua proteção e sobrevivência (Hong, 1995, p. 315). Isto é necessário para que não percam a sua credibilidade junto dos restantes membros e porque, os Estados pequenos correm o risco de cair no esquecimento se não intervirem articuladamente nos assuntos de interesse da organização. Obviamente esta especialização de áreas de atuação não é exclusiva da ONU, todavia, torna-se mais óbvia quando estudada no sistema da organização. Nenhum Estado-membro é parte de todas as convenções, comités, fundos e organizações do sistema das Nações Unidas pelo que, no caso dos pequenos Estados, as suas áreas de interesse tornam-se mais óbvias consoante aqueles em que escolhe participar.

Outra condição do sistema da ONU, digna de menção, e de grande interesse para os pequenos Estados é a valorização da igualdade soberana dos Estados. Esta

---

<sup>8</sup> Exemplos desta mediação norueguesa incluem os Acordos de paz de Oslo e as negociações entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC).

<sup>9</sup> Este artigo foi originalmente publicado em inglês, sob o título “*Small States in the United Nations*”, tendo figurado numa edição especial do *International Social Science Journal*, publicada pela UNESCO. A versão consultada foi a da edição espanhola, traduzida pela própria organização.

resulta numa norma que está inerentemente ligada às Nações Unidas, a do *one state one vote*. A norma do “um voto por Estado” cresceu na Assembleia Geral, mas depressa se espalhou pelas restantes parcelas do sistema da organização<sup>10</sup>. Esta norma permite aos pequenos Estados usufruírem do mesmo poder que os restantes em qualquer decisão, possibilitando condições equitativas independentes de qualquer fator externo. Devido ao seu elevado número, os pequenos Estados podem aproveitar esta regra para formar coligações e alianças que protejam os seus interesses.

Apesar da principal vantagem dos pequenos Estados residir, incontestavelmente, no seu número, é raro existirem grandes alianças entre os mesmos. Podemos deduzir que isto acontece por dois motivos. O primeiro é que, tendencialmente, este tipo de Estados ignora-se entre si, preferindo criar alianças e estabelecer relações com Estados com mais recursos, que lhes possam garantir mais vantagens. O segundo motivo é que o grupo dos pequenos Estados é imensamente diverso. Nem todos os Estados possuem as capacidades necessárias para se especializarem numa matéria. O grupo de pequenos Estados é composto por Estados de todos os tipos, uns mais ricos outros mais pobres, espalhados pelo mundo e, por consequência com interesses substancialmente distintos. Estes interesses nem sempre são conjugáveis no âmbito de certas organizações internacionais, em particular da ONU que, como fórum de discussão, lida frequentemente com estas diferenças.

Porém, isto não invalida as organizações internacionais de serem o fórum perfeito para os pequenos Estados propagarem os seus ideais e influenciarem o sistema internacional. A sua estrutura, independência e neutralidade aliadas ao facto de serem as defensoras primárias da expansão do direito internacional, conferem-lhe todas as características que as tornam apelativas aos pequenos Estados. Um pequeno Estado que saiba utilizar estes atributos das organizações internacionais para proveito próprio conseguirá, seguramente, aumentar a sua influência internacional para lá do que seria esperado.

---

<sup>10</sup> As exceções a esta regra são, o Grupo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que recorrem a um sistema de quotas para efeitos de votações.

## CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE ACOLHEDORA

### **1. *Ministério dos Negócios Estrangeiros***

O Ministério dos Negócios Estrangeiros é, sumariamente, o departamento governamental português responsável pela coordenação e execução da política externa do país. Os antecedentes deste ministério revertem até ao ano de 1641, reinado de D. João IV, quando foi criada a primeira Secretaria de Estado. Posteriormente nasceu desta, com o alvará de 28 de julho de 1736, a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, responsável por dirigir não só a política externa portuguesa, mas também todos os assuntos de cariz militar e de gestão do Exército. Oitenta e seis anos depois, com a publicação de uma Carta de Lei, a 18 de junho de 1822, dá-se a separação desta Secretaria de Estado.

Após esta desagregação os assuntos de guerra e os assuntos externos passaram a ser conduzidos por entidades distintas, dando origem à Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e à Secretaria de Estado dos Negócios da Guerra<sup>11</sup>. No século XIX o termo “secretaria de estado” cai em desuso passando a designação de “ministério” a ser preferida para denominar os vários departamentos governamentais.

Apesar da extensa História e das diversas mudanças e alterações que sofreu, o núcleo de atribuições e responsabilidades do MNE permaneceu relativamente inalterado ao longo dos tempos. As mudanças mais significativas na Lei Orgânica do mesmo servem unicamente para responder à intensa transformação do sistema internacional, e das relações bilaterais entre países e organizações internacionais que, passam também a ser responsabilidade deste Ministério.

Atualmente as atribuições e missões do Ministério dos Negócios Estrangeiros encontram-se presentes na lei orgânica prevista pelo Decreto-Lei nº 121/2011 publicado para enquadramento na Reforma da Administração Pública e o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (abreviado para PREMAC). Para levar a cabo as referidas atribuições, o MNE, na qualidade de entidade governamental, encontra-se dividido em diversos serviços, organismos e estruturas, estando estes, na sua maioria, localizados no Palácio das Necessidades e no Palácio da Cova da Moura, em Lisboa. O Ministério tem então, sob sua administração direta, cinco serviços centrais, nomeadamente a Secretaria-Geral, a Direção-Geral de Política Externa, a Inspeção-Geral Diplomática e Consular, a Direção-Geral dos Assuntos Europeus e a Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas, bem como todas as embaixadas, missões e representações (permanentes ou temporárias) e postos consulares. Sob administração indireta do Ministério e tutela do respetivo

---

<sup>11</sup> Esta Secretaria de Estado corresponde, atualmente, ao Ministério da Defesa Nacional, tendo tido também como antecessores o Ministério da Guerra e o Ministério do Exército.

Ministro, figuram idem o Fundo para as Relações Internacionais e o Camões - Instituto da Cooperação e da Língua<sup>12</sup>.

Funcionam ainda na estrutura do Ministério dos Negócios Estrangeiros a Comissão Nacional da UNESCO e, na qualidade de órgão consultivo, o Conselho das Comunidades Portuguesas. Sob a tutela exclusiva do Ministro e funcionando de forma independente ao Ministério, está a AICEP, a Agência para o Investimento e o Comércio Externo de Portugal.

Dentro deste quadro de órgãos acima enumerado aquele ao qual será dado maior enfoque é a Direção-Geral de Política Externa, visto ser dentro desta que se enquadra a Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais, onde decorreu o estágio.

## **2. *Direção-Geral de Política Externa***

A Direção-Geral de Política Externa, geralmente abreviada para DGPE, é um dos serviços centrais de administração direta do Ministério dos Negócios Estrangeiros, estando situada no Palácio das Necessidades. Cabe a esta Direção-Geral assegurar a coordenação e as decisões nos assuntos de natureza político-diplomática e económica, assuntos no domínio de segurança e defesa e, a execução da política externa portuguesa no que respeita às relações bilaterais e multilaterais. Esta Direção-Geral é também responsável pela Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e pela Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

Para assegurar a boa realização das suas funções a DGPE encontra-se dividida em conformidade. Fazem parte da DGPE a Conferência Ibero-Americana, a Unidade de Sobrevoos e Escalas Navais, a Autoridade Nacional para a Proibição das Armas Químicas, a Comunidade dos Países da Língua Portuguesa e a Direção de Recursos Humanos. Para além destas esta Direção-Geral engloba também dois tipos de Serviços, os Geográficos e os Multilaterais.

Cada um destes serviços possui uma tipologia específica, sendo esta definida por áreas geográficas (o caso dos MOM, SAS, SAO e DSA) ou, no caso dos serviços de cariz multilateral, por organizações internacionais ou regionais e campos de atuação (o caso dos SPM, SEM e DSD). Do mesmo modo funcionam junto da DGPE a Autoridade Nacional para a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Armazenamento e Utilização das Armas Químicas e a Autoridade Nacional para efeitos do Tratado de Proibição Total de Ensaio Nucleares. A Direção-Geral de Política

---

<sup>12</sup> Para além destes dois organismos, funcionava também sob a tutela do Ministério o Instituto de Investigação Científica e Tropical, extinto pelo Decreto-lei nº 141/2015, tendo as suas funções sido maioritariamente absorvidas pela Universidade de Lisboa.



Externa coordena e orienta a representação portuguesa responsável pelos assuntos relativos à Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

Hierarquicamente a coordenação da Direção-Geral de Política Externa é responsabilidade de um Diretor-Geral, à data da realização do estágio, o Embaixador Francisco Duarte Lopes, e três Subdiretores-Gerais, a Ministra Plenipotenciária de 2ª classe, Dr.ª Virgínia Pina, o Ministro Plenipotenciário de 2ª classe, Dr. Luís Cabaço e, o Conselheiro de Embaixada, Dr. João Pedro Antunes. Cabe a cada um destes Subdiretores-Gerais a coordenação de um determinado tipo de serviços, sendo o Dr. Luís Cabaço responsável pelos de cariz multilateral, onde se insere a Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais, responsável pelo estágio em questão.

### ***3. Serviço de Organizações Políticas Internacionais - SPM***

Estando estabelecido o contexto geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Direção-Geral da Política Externa é agora necessário explorar o enquadramento da Direção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais dentro dos mesmos. Estando, como é possível observar no organograma acima, os SPM inseridos nos serviços de cariz multilateral, é possível deduzir de imediato a heterogeneidade de assuntos que recaem sob a sua alçada.

Na grande diversidade de atribuições da DGPE compete aos SPM, como o próprio nome indica, o acompanhamento dos assuntos ligados às organizações políticas internacionais o que, não é tão óbvio como aparenta. Para garantir a continuidade de todas as suas competências, o Serviço de Organizações Políticas Internacionais encontra-se dividido em três Divisões; a Divisão das Organizações Políticas Regionais e das Questões Transnacionais, a Divisão dos Direitos Humanos e a Divisão dos Assuntos relativos às Nações Unidas. Os estagiários selecionados para o Serviço de Organizações Políticas Internacionais são, na generalidade, incluídos numa Divisão específica, sendo que essa foi, no meu caso, a Divisão de Assuntos relativos às Nações Unidas.

Tendo o meu estágio decorrido essencialmente ao serviço da Divisão dos Assuntos relativos às Nações Unidas é fundamental descrever o tipo de trabalho que nesta se realiza. A esta Divisão, chefiada pela Dr.ª Ana Coelho, cabem a generalidade dos assuntos relativos à Organização das Nações Unidas<sup>13</sup>, bem como assuntos relativos à OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa) e também à

---

<sup>13</sup> Importante mencionar que existem certos assuntos e temas relativos às Nações Unidas que recaem no quadro de competências de outras Direções de Serviço, nomeadamente das Organizações Económicas Internacionais e da Segurança e Defesa.

organização e coordenação de candidaturas internacionais<sup>14</sup> e nacionais a uma multiplicidade de organismos à escala global. ´

No contexto da Organização das Nações Unidas esta divisão assegura a coordenação geral de uma grande diversidade de assuntos e trabalhos. A participação nacional na 72ª sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas (abreviada para AGNU) e o acompanhamento dos trabalhos da 3ª, 4ª e 5ª<sup>15</sup> Comissão<sup>16</sup>, são exemplos do tipo de responsabilidades desta Divisão no que concerne à AGNU. É também aqui que é preparado o debate geral anual das sessões da Assembleia e a respetiva participação nacional na mesma. Igualmente, e em coordenação com a Missão Permanente de Portugal junto das Nações Unidas, cabe a esta Divisão o acompanhar das atividades desenvolvidas no Conselho de Segurança das Nações Unidas, desde as suas reuniões regionais aos seus debates temáticos. Outra questão de grande destaque para esta chefia de divisão, é o acompanhamento de cidadãos nacionais nas várias organizações internacionais a seu encargo.

Já no contexto da OSCE cabe a esta divisão a orientação geral da participação nacional bem como coordenar as posições várias sobre temas setoriais. Asseguram também o apoio à participação de portugueses na organização, tanto no Secretariado como nas missões no terreno que, conjuntamente com os respetivos ministérios, geralmente da Defesa e da Administração Interna, também são seguidas neste âmbito.

Em relação ao pelouro das candidaturas a Divisão das Nações Unidas está encarregue da coordenação e planificação de candidaturas nacionais a organismos internacionais, presentes no chamado Plano Nacional de Candidaturas. Para uma boa coordenação é crucial a existência de um plano de todas as candidaturas internacionais em vigor de que se tenha conhecimento, atividade também desenvolvida neste pelouro.

---

<sup>14</sup> Novamente é necessário referir que, apesar de ser o Serviço com mais abrangência no que às candidaturas internacionais diz respeito, existem candidaturas que são coordenadas noutras Direções de Serviço, estando, no entanto, a sua maioria divididas entre os SPM e os SEM.

<sup>15</sup> A Assembleia-Geral das Nações Unidas possui seis comités, sendo estes referidos como “comissões” em português. Os SPM são responsáveis pelas três Comissões indicadas, estando a 1ª Comissão ao encargo dos Serviços de Segurança e Defesa, a 2ª Comissão ao encargo dos Serviços das Organizações Económicas Internacionais e, a 6ª Comissão ao encargo do Departamento de Assuntos Jurídicos.

<sup>16</sup> A 3ª, 4ª e 5ª Comissão são, por ordem, Comissão de Assuntos Sociais, Humanitários e Culturais; Comissão de Política Especial e Descolonização e, Comissão de Assuntos Administrativos e Orçamentais.

## O ESTÁGIO

Nesta parte do relatório procura-se esclarecer quais as tarefas desenvolvidas durante o estágio. Estas serão analisadas retrospectivamente e inseridas no plano de trabalhos geral do Serviço de Organizações Políticas Internacionais, para enquadramento. Aliada a esta análise crítica será também desenvolvida uma apreciação do impacto de cada uma destas tarefas, tanto no contexto desta Direção como no dos conhecimentos que se pretendiam aprofundar.

Como já foi referido, quando um estagiário é colocado nos SPM fica, geralmente, associado a uma das divisões, lidando essencialmente com as matérias que constituem a sua divisão. No meu caso fui colocada na Divisão de Assuntos relativos às Nações Unidas, tendo a maioria do meu trabalho sido realizado no pelouro responsável pelas candidaturas nacionais e internacionais. Considerando a grande variedade de tarefas realizadas, por questões de organização, estas vão ser explicadas por grupos. Primeiro serão abordadas as tarefas de carácter genérico e administrativo, seguidamente serão apresentadas as tarefas de carácter contínuo, que ocuparam a maior parte do estágio e, por fim, serão explanadas as pesquisas realizadas durante o estágio, de carácter mais extenso.

### ***1. Tarefas genéricas***

O Ministério dos Negócios Estrangeiros, como entidade governamental, desempenha uma função de central de informação por excelência. Este ministério não é só responsável por circular a informação que recebe, internamente, por outros órgãos nacionais e ministérios, mas também, por fornecer informação, para embaixadas ou missões diplomáticas nacionais, entre vários outros parceiros internacionais. Posto isto, torna-se óbvia a necessidade de cada Direção de Serviços, no caso da DGPE, estar encarregue de fazer circular a informação que lhe é incumbida no panorama geral.

Esta informação é recebida e transmitida através dos seguintes canais; telegramas - usados maioritariamente para contactos oficiais com embaixadas, consulados e missões e representações permanentes de Portugal, ofícios - usados para a transmissão de informação a outros ministérios e a entidades nacionais, com quem os SPM mantém contacto constante e, em ocasiões esporádicas, para remeter informação mais delicada para os serviços externos sendo, nestes casos, o seu envio feito por mala diplomática, notas verbais - usadas para contactos com embaixadas e consulados localizados em Lisboa ou, retransmitidas pelos serviços externos quando lá recebidas. Existem também, logicamente, modos de comunicação mais informais, nomeadamente e-mails ou telefonemas. Sumariamente são estes os modos de comunicação formais usados pelo Ministério, tendo eu realizado maioritariamente notas verbais e telegramas.

Relativamente aos canais de comunicação, uma das primeiras tarefas realizadas neste estágio nesse âmbito, foi a elaboração de Notas Verbais de agradecimento relativas à eleição da Professora Doutora Patrícia Galvão Teles para a Comissão do Direito Internacional das Nações Unidas. As Notas Verbais de agradecimento são uma prática generalizada de vários países que, sempre que são eleitos para algum órgão, circulam as referidas notas como forma de agradecimento pelos votos concedidos. Para elaborar as notas alusivas a esta eleição foi necessário, em primeiro lugar, averiguar exatamente o número de votos obtidos nesta eleição e de que Estados tinham partido. Isto foi conseguido em colaboração com a Missão Permanente na ONU, visto esta eleição der decorrido durante a 71ª Assembleia-Geral. Desta forma ficou a meu cargo a elaboração de cerca de setenta<sup>17</sup> Notas Verbais para serem enviadas aos países com embaixada em Portugal. Estas notas devem obedecer a um estilo e léxico próprios, comuns ao conceito de Nota Verbal, não sendo exclusivas às que tem origem no Ministério.

O caso das Notas Verbais relativas à eleição para a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas serve como exemplo daquilo para que estas são usadas, no contexto das candidaturas internacionais, e do tipo de tarefa genérica e de carácter administrativo realizadas diariamente durante o estágio.

Ainda no tópico das tarefas genéricas surgem os telegramas. Existe um determinado tipo de informação que, independentemente da sua classificação é necessário fazer circular por telegrama, por questões de registos formais ou de oficialização do seu conteúdo. No que diz respeito ao pelouro das candidaturas estes servem para, fornecer instruções relativamente a uma eleição ou, partilhar informação sobre candidaturas a que outra parte não tem/ainda não teve acesso. A título de exemplo: um determinado país, que possua embaixada em Lisboa, pode fazer uma diligência junto das entidades portuguesas competentes a respeito de uma candidatura sua, entregando porventura documentação relevante para a mesma, que deve então ser circulada junto da delegação portuguesa responsável por estas eleições e pela embaixada portuguesa responsável pelos assuntos do referido país. É neste panorama que se enquadram os telegramas como parte das várias tarefas genéricas e administrativas realizadas.

Por último, existem os ofícios. Na divisão em que fiquei colocada, os ofícios estavam maioritariamente relacionados com dados e informação que recebíamos da Missão Permanente de Portugal junto das Nações Unidas relativamente a missões de paz, ou da Representação Permanente de Portugal junto da OSCE relativamente a

---

<sup>17</sup> A Professora Doutora Patrícia Galvão Teles foi eleita para a Comissão de Direito Internacional com o total de 151 votos, ou seja, considerando que este Ministério foi responsável pelos agradecimentos aos países com embaixada em território nacional, mais de metade dos mesmos partiram desta Direção de Serviços.

convites ou conferências. São o documento mais comum, no contexto geral da Administração Pública portuguesa, e no âmbito da minha Divisão, serviam geralmente para transmitir convites endereçados a outras entidades.

## **2. *Tarefas contínuas***

Uma das maiores dificuldades do pelouro responsável pelas candidaturas internacionais é o rastrear de todas as candidaturas a seu encargo. Tal como já foi anteriormente explicado cabe a este pelouro assegurar a participação nacional na grande maioria das eleições de que Portugal é parte. Para prestar a devida assistência às representações portuguesas responsáveis, deve existir um acompanhamento global de: todas as eleições que decorram no âmbito do sistema das Nações Unidas; de eleições que decorram no seio da UNESCO; e das eleições de órgãos subsidiários do Conselho Económico e Social (ECOSOC). Para além destas estão ainda a encargo desta divisão eleições a diversos conselhos executivos ou órgãos de gestão de outras organizações internacionais, como por exemplo, a Interpol.

Considerando estas competências, torna-se então óbvia a necessidade de uma base de dados que permita que esta informação esteja acessível e compreensível, sempre que haja necessidade de a consultar. Com essa finalidade, ficou a meu encargo a atualização e aperfeiçoamento constantes dessa base de dados. Esta está organizada sob a forma de tabelas, existindo, no mínimo, uma para cada eleição. Em cada uma destas tabelas há dez elementos que devem sempre constar, independentemente da eleição:

- o nome do órgão no qual decorre a eleição;
- data e o local de eleição;
- a duração do mandato de eleição;
- o número de vagas existentes para a eleição;
- a existência ou não de distribuição geográfica - em diversas eleições, com particular destaque para as que decorrem na Assembleia Geral das Nações Unidas, existe uma distribuição geográfica do número de vagas sendo que estas podem, ou não, ser para todos os grupos regionais<sup>18</sup>;
- vagas por grupo regional, se for o caso;
- membros atuais do órgão em causa;
- membros que terminam mandato e que serão substituídos no mandato correspondente à eleição;

---

<sup>18</sup> Os grupos regionais aqui referidos são aqueles que vigoram dentro do sistema das Nações Unidas, mais concretamente na Assembleia Geral. São eles: o WEOG - *Western European and Others Group*, o GRULAC - *Latin American and Caribbean Group*, o Grupo Africano, o Grupo Asiático e o Grupo da Europa de Leste.

- candidatos, preferencialmente organizados por grupos regionais;
- registos de toda e qualquer informação de saída ou de entrada relativas à eleição em causa. Estes englobam telegramas, ofícios, notas verbais ou até e-mails. Devem sempre estar organizados por data e indicar quem é o emissor e o recipiente a quem a informação se destinava.

Neste sentido era meu dever a atualização constante e diária destas tabelas, dando particular atenção aos registos de entradas e saídas e a possíveis novas candidaturas. Esta tarefa foi aquela que decorreu continuamente ao longo do estágio. Todos os dias existia o cuidado de verificar a informação que possuíamos, através de telegramas, notas verbais ou mesmo nos *websites* oficiais, de forma a assegurar a continuidade desta base de dados. Obviamente as eleições mais próximas mereciam maior destaque sendo que no caso do meu estágio estas foram as respeitantes aos órgãos subsidiários da UNESCO e dos Órgãos de Direitos Humanos das Nações Unidas, em particular do Comité para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) e do Comité para os Desaparecimentos Forçados (CED), cujas eleições decorrem ainda este ano. Para além das referidas eleições existem outras que ocupam sempre um papel proeminente no contexto internacional devido à sua importância global, nomeadamente, o Conselho de Direitos Humanos (CDH) e respetivos Órgãos de tratados e, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

As candidaturas a órgãos internacionais constituíam uma parte fundamental do trabalho que foi continuamente realizado durante o estágio no Serviço das Organizações Políticas Internacionais. No entanto estas não se limitavam às candidaturas de outros países. De momento Portugal tem duas<sup>19</sup> candidaturas a órgãos internacionais, nomeadamente; ao Conselho Executivo da UNESCO, mandato 2017-2021 e, ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, mandato 2027-2028. Considerando este quadro de candidaturas é possível perceber a inevitabilidade de estabelecer prioridades. Logicamente a prioridade dos SPM é a eleição para o Conselho Executivo da UNESCO, devido à sua proximidade. Esta eleição realiza-se em novembro, aquando da 39ª Conferência Geral da UNESCO.

Para maximizar a eficiência do processo de propaganda e de contactos necessários a uma eleição, ficou a meu encargo a elaboração de um documento, em formato de tabela, que incluísse todas as eleições e candidaturas internacionais em vigor presentemente. O principal propósito deste exercício seria compreender o quadro de apoios da eleição para o Conselho Executivo da UNESCO e também da CLPC. Esta tabela incluía para isso todas as eleições (vários mandatos) aos seguintes órgãos:

---

<sup>19</sup> Portugal era também candidato ao Comité dos Limites da Plataforma Continental, mandato 2017-2022, tendo sido eleito em junho deste ano, na pessoa do Professor Aldino Manuel dos Santos.

- Conselho de Segurança das Nações Unidas;
- Conselho dos Direitos Humanos;
- Tribunal Internacional de Justiça;
- Tribunal Penal Internacional - consequentemente o Bureau do Tribunal Penal Internacional e o Comité de Finanças e Orçamento;
- Comité Consultivo para os Assuntos Administrativos e Orçamentais;
- Conselho Executivo da UNESCO;
- Conselho Executivo da Comissão Oceanográfica Intergovernamental;
- Comité de Promoção e Proteção da Diversidade Cultural;
- Comité do Património Mundial;
- Comité de Salvaguarda do Património Cultural Imaterial;
- Comité Subsidiário da Convenção de 1970;
- Comité Intergovernamental para a Educação Física e Desporto;
- Comité Intergovernamental para a Bioética;
- Conselho Intergovernamental do Programa Internacional para o Desenvolvimento da Comunicação;
- Conselho Intergovernamental do Programa Informação para Todos;
- Conselho Internacional de Coordenação do Programa “Homem e Biosfera”;
- Conselho Intergovernamental do Programa Hidrológico Internacional;
- Conselho Intergovernamental para a Gestão das Transformações Sociais;
- Comité Jurídico;
- Conselho de Administração do Instituto de Estatística;
- Bureau Internacional de Educação;
- Comité Intergovernamental para a Promoção de retorno de bens culturais aos seus países de origem ou sua restituição em caso de apropriação ilícita;
- Comité para os Desaparecimentos Forçados;
- Comité para a Eliminação da Discriminação Racial;
- Comité para a Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres;
- Comité para os Direitos das Pessoas com Deficiências;
- Comité contra a Tortura;
- Comité dos Direitos da Criança;
- Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais;
- Secretário-Geral da OSCE;
- Diretor do ODHIR (*Office for Democratic Institutions and Human Rights*);
- Alto-comissário para as Minorias Nacionais;
- Representante para a Liberdade dos Media.

Logicamente, para cada eleição foram indicados os candidatos, por grupos

regionais, o número de vagas, os votos ainda disponíveis<sup>20</sup>, e se contamos ou não com o apoio de determinado país para a nossa candidatura ao Conselho Executivo da UNESCO. O grande objetivo desta tabela era facilitar, não só a informação relativa a todos os pedidos de apoio que chegavam aos SPM, mas também o acompanhamento da nossa candidatura ao Conselho Executivo da UNESCO. A partir dela era-nos possível controlar exatamente o número de apoios que possuíamos e quantos nos faltavam para o nosso objetivo mínimo. Era essencial para este exercício uma boa percepção não só da forma como se processam estas candidaturas, mas também das circunstâncias em que ocorrem as mesmas.

Esta tabela foi, sem contestação, uma das partes mais significativas do meu trabalho nos SPM. Para a manter atualizada era fundamental fazer, todos os dias, uma verificação exaustiva da telegrafia, recebida e enviada, bem como da correspondência recebida e de qualquer diligência que pudesse ter sido feita por outros países no ministério com o propósito de apresentar candidaturas. Outro aspeto importante a meu encargo era o dever de me certificar que esta tabela geral estava sempre em conformidade com todas as tabelas particulares de cada eleição, mantendo assim a base de dados pragmática e organizada.

Tal como já foi referido também cabe a esta divisão o acompanhamento de funcionários portugueses em organismos internacionais. Neste âmbito fui também responsável pela criação e organização de um quadro geral, em formato Excel, composto pelos funcionários portugueses internacionalmente distribuídos. Para cada funcionário foram indicados; o nome completo, o tipo de cargo desempenhado, o a área de especialidade e, o local onde estavam sediados. O objetivo central era o de construir uma base de dados que pudesse facilitar o contacto entre funcionários do Ministério e os elementos nacionais, de forma a simplificar a rede informacional atualmente existente. Este exercício foi particularmente interessante no sentido em que nunca havia sido recolhida este tipo de informação anteriormente, logo não existia então uma ideia concreta de quantos funcionários portugueses exerciam funções em organizações internacionais, nem em quais delas se encontravam sediados.

Foi também um excelente exercício de aprendizagem em vários sentidos. Em primeiro lugar ofereceu-me a oportunidade de aumentar exponencialmente a minha visão universal no que toca às organizações internacionais. Neste sentido, e ultrapassando até aquelas em que existem funcionários portugueses, encorajou-me a explorar a rede internacional de OIs, os seus objetivos e funções, de que forma cooperam entre si e como se distribuem pelo mapa. Em segundo lugar, e considerando

---

<sup>20</sup> O número de votos de que Portugal dispõe numa eleição é sempre igual ao número de vagas existentes na mesma. Tendo isto em conta o “número de votos disponíveis” representa o total de votos que ainda podem ser dados, atendendo a acordos já firmados e a votos que já tenham sido dados.



que esta tarefa envolvia relacionar o local de trabalho com a área de especialidade e o *main office* a que se encontravam associados, ajudou a desenvolver a clareza das ramificações que implica uma carreira internacional, com especial enfoque nas Nações Unidas. Existem diversos casos de portugueses deslocados da agência em que trabalham, nomeadamente o de um funcionário do *Office of Legal Affairs* das NU, que possui sede em Nova Iorque, mas que trabalha na Coreia do Sul. Por último, apresentou-me uma série de organismos e missões de cariz internacional previamente desconhecidos.

### **3. Pesquisas desenvolvidas**

Sendo que a maior parte deste estágio foi levada a cabo no contexto do pelouro das candidaturas, as maiores dificuldades encontradas também foram no mesmo. O processo de candidaturas e eleições a órgãos internacionais revelou-se complexo, tanta na sua magnitude como no seu conteúdo. Quer isto dizer que foi necessário levar a cabo pesquisas relativas a cada eleição e a cada candidatura, visto cada uma ter as suas particularidades e ser imprescindível estar a par dos trâmites de todas.

O primeiro passo para compreender uma determinada eleição é, logicamente, analisar o tratado que institui a organização internacional na qual se processa a mesma. No caso de órgãos parte do sistema das Nações Unidas, é necessário averiguar resoluções da Assembleia Geral respeitantes aos mesmos ou convenções, se for caso disso. No primeiro caso apresentado, do Comité de Orçamento e Finanças, pertencendo este à ONU, é necessário procurar todas as resoluções da Assembleia Geral relativas ao Comité, visto ser a AGNU a responsável pela criação do mesmo.

#### **3.1. Comité de Orçamento e Finanças das Nações Unidas**

Depois de feita esta compilação importa estabelecer uma cronologia de todas as possíveis alterações que possam ter sido feitas aos alicerces principais deste Comité. No caso do ACABQ, este foi estabelecido pelas *Rules of Procedure of the General Assembly*<sup>21</sup> de 1947, na primeira sessão da Assembleia. Esta primeira versão determinava, nas regras 144, 145 e 146, a criação de um “Comité de Finanças e Orçamento que contasse com nove membros sendo que dois destes deveriam ser, reconhecidamente, peritos em finanças<sup>22</sup>”. Desde 1947, o ACABQ foi alvo de diversas remodelações. Em 1961, durante a 16ª Sessão da Assembleia-Geral, a Resolução 1659 fez as primeiras alterações ao comité. Definia esta Resolução que a Assembleia-Geral

---

<sup>21</sup> Em português: Regras de Procedimento/Regulamento da Assembleia Geral.

<sup>22</sup> No original: “Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (...) with a membership of nine, including at least two financial experts of recognized standing”.

*“Decides to increase the membership of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions from nine to twelve member”<sup>23</sup>*. Para além do aumento de membros que compõe o Comité também foram emendadas as regras 156 e 157, passando o número de especialistas com “reconhecida competência” a três, sendo, portanto, adaptadas as regras a esta nova realidade. Já em 1971 na 26ª Sessão com a Resolução 2798 dá-se um novo alargamento do Comité passando este a contar com 13 membros, seguido por ainda um outro, em 1977 na 103ª Sessão da AGNU com a Resolução 32 que define finalmente o número de membros do ACABQ como 16. Estando esta cronologia estabelecida é possível concluir que os atuais alicerces deste Comité ficam definidos na supracitada Resolução, tendo, como foi provado, passado por várias mudanças desde a sua criação. A maioria das pesquisas realizadas durante este estágio obedece ao processo acima mencionado. Procura-se estabelecer uma cronologia do órgão e da sua evolução, determinar a competência do mesmo e a forma como funciona bem como o seu processo eleitoral e, por último, averiguam-se os candidatos à eleição pretendida. Existem, porém, alguns entraves em circunstâncias específicas que exigem uma maior atenção aos detalhes. Como exemplo recorreremos às eleições para os *Human Rights Treaty Bodies* e às eleições para o Tribunal Penal Internacional.

### **3.2. *Human Rights Treaty Bodies***

Os órgãos de Direitos Humanos das Nações Unidas são nove, sendo que Portugal só é parte de oito destes<sup>24</sup>. Estes funcionam debaixo da alçada do Alto-Comissário dos Direitos Humanos para as Nações Unidas (ACNUDH) e servem, sumariamente para monitorizar a implementação dos principais instrumentos e tratados relativos aos Direitos Humanos. As pesquisas relativas a estes constituíram uma parte significativa do estágio<sup>25</sup>, devido ao elevado número de candidaturas que usualmente têm, bem como à importância atribuída aos mesmos no contexto

---

<sup>23</sup> Decide aumentar o número de membros do Comité do Orçamento e Finanças de 9 para 12. - Traduzido pela autora.

<sup>24</sup> Os nove órgãos são; o Comité para os Desaparecimentos Forçados, o Comité para a Eliminação da Discriminação Racial, o Comité para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, o Comité para os Direitos das Crianças, o Comité para os Direitos das Pessoas com Deficiência, o Comité contra a Tortura, o Comité dos Direitos Económicos Sociais e Culturais, o Comité para os Direitos Humanos e, por último, o Comité para a Proteção de Trabalhadores Migrantes. Portugal é estado-parte dos oito primeiros comités, não tendo ratificado o tratado relativo à Proteção de Trabalhadores Migrantes.

<sup>25</sup> Entenda-se aqui que quando se faz referência a estas pesquisas estas incluíram somente os oito órgãos de que Portugal é estado-parte. Não se considerou, no âmbito deste estágio, relevante efetuar esta consulta no que respeita ao Comité para a Proteção de Trabalhadores Migrantes visto Portugal não participar nas eleições deste.

internacional. Em virtude das eleições que decorreram/decorrem nestes órgãos no ano presente era compulsória uma análise criteriosa que permitisse responder à maior dúvida no que concerne a estas eleições: haveria ou não uma distribuição geográfica a respeitar?

No caso concreto da pesquisa necessária para estes órgãos, as Nações Unidas facultam ao público um *Handbook* relativo à missão e trabalho dos mesmos, bem como um *Election Guide* às delegações (que também se encontra disponível no site do ACNUDH) que disponibiliza informação relativa às eleições dos referidos. O facto destes órgãos estarem todos claramente relacionados, subentende que as suas eleições estariam também baseadas em denominadores comuns. Tal não é, no entanto, uma realidade. Para uma melhor interpretação, e de forma a encontrar a resposta à questão mais premente do momento, foi necessário consultar informação específica para cada um. Procedeu-se então à análise dos instrumentos legais específicos que constituem estes órgãos. Em primeiro lugar foram revistas as convenções constituintes de cada um deles, visto serem as originadoras dos Comités. Usando como exemplo o CED, a informação relativa ao Comité encontrava-se presente na Parte II da Convenção, Artigo 26, que instaurava o comité e explicava os critérios necessários para se ser membro do mesmo. Apesar de artigo 26 ditar que “*The members of the Committee shall be elected by the States Parties according to equitable geographical distribution*” (alínea 1.) dita também que “*The Committee shall establish its own rules of procedure*” (alínea 6.), o que oferece uma margem para possíveis alterações por parte do Comité. Consequentemente analisaram-se as *Rules of Procedure* do Comité. Neste caso em concreto, está escrito na primeira parte destas regras, capítulo IV - *Officers*, alínea 15 que os membros do Comité devem ser “*elected in accordance with article 26 of the Convention*” não acrescentando então nada à Convenção original. A dúvida primordial, no entanto, mantinha-se, uma vez que em parte alguma se fazia menção à distribuição exata de vagas por grupos geográficos. Esta dúvida perpetuou-se na análise de todas as convenções destes órgãos (visto terem sempre incluída em si a expressão “*according to equitable geographical distribution*”) com exceção do CESC.

O CESC tem uma particularidade que os restantes Órgãos dos Direitos Humanos não partilham. Devido à relevância dos direitos económicos e sociais naquilo que é o domínio do ECOSOC, as eleições a este órgão decorrem no seu âmbito. Uma rápida análise à Convenção dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais comprova que é realmente o ECOSOC quem detém a autoridade sobre este Comité, tendo este sido estabelecido não por esta Convenção, mas sim pela Resolução do ECOSOC 1985/17 de 28 de Maio de 1985. Esta Resolução estabelece, na alínea b), que “*The Committee shall have eighteen members (...) due consideration being given to equitable geographical distribution (...) to this end, fifteen seats will be equally distributed among the regional groups, while the additional three seats will be allocated in the accordance with the*

*increase in the total number of States parties per regional group*”. Ainda que as expressões “*according to equitable geographical distribution*” e “*equally distributed among the regional groups*” possam, à primeira vista, possuir um significado sinónimo, o facto é que não é esse o caso. Na primeira situação a Convenção do CED sublinha a necessidade de os membros estarem igualmente distribuídos em termos geográficos, no sentido em que devem estar todos representados de igual modo, entendendo-se, porém, que não existe uma obrigatoriedade numérica por região. Esta dedução ganha força quando comparada com a expressão presente nas Resoluções que instaura o CESC; o facto de os grupos regionais das Nações Unidas serem referidos na mesma é extraordinariamente relevante, tendo em conta que estabelece já de forma clara que existirá um número de vagas definido para cada grupo regional nesta eleição. Após um exame cuidadoso do *site* oficial dos *Human Right Treaty Bodies*<sup>26</sup> é possível explorar um histórico das eleições a este Comité e, concluir que para todas as eleições existiu sempre um número de vagas pré-determinado distribuído de forma igualitária pelos cinco grupos regionais das Nações Unidas. Concluiu-se com esta comparação que, enquanto que nos outros sete órgãos dos Direitos Humanos a questão do equilíbrio geográfico funcionava como uma recomendação daquilo que deveria ser a realidade nos comités, no caso do CESC estabelecia efetivamente uma obrigatoriedade definida pelas vagas atribuídas.

### **3.3. Tribunal Penal Internacional**

Um outro exemplo de uma pesquisa realizada durante este estágio é a que respeita ao processo de eleição do Tribunal Penal Internacional. Esta foi uma das pesquisas mais interessantes e trabalhosas realizadas durante este estágio, devido à complexidade do processo de seleção de juizes e à pouca informação de que se dispunha inicialmente sobre o mesmo. Foi também uma das que adquiriu maior destaque já que as eleições para este órgão decorrerão no ano corrente, entre 4 a 14 de dezembro, na 16ª Assembleia de Estados-Parte ao Estatuto de Roma, em Nova Iorque.

O Tribunal Penal Internacional (TPI) é uma organização governamental/tribunal internacional com sede em Haia, nos Países Baixos. Foi criado com o Estatuto de Roma, tendo entrado em funcionamento a 1 de Julho de 2002. Está dividido em quatro órgãos principais, as divisões judiciais, a presidência, o gabinete do procurador (*Office of the Prosecutor*, no original) e a secretaria. As divisões judiciais do TPI consistem em 18 juizes, organizados em três divisões, a Divisão de Pré-Julgamento, a Divisão de

---

<sup>26</sup> <http://www.ohchr.org> - Consultar bibliografia.

Julgamentos e a Divisão de Recursos. É aqui que se contextualiza a principal eleição<sup>27</sup> a este órgão, as nomeações dos juizes deste tribunal. A causa desta pesquisa adveio de uma necessidade de compreender até que ponto Portugal teria obrigatoriedade de votar em que tipo de candidatos. O histórico de candidaturas desta eleição deixava claro que apesar do número de vagas ser exato, haveria condições para que tipo de juizes poderiam ocupar as mesmas.

O TPI tem como principal instrumento legal o Estatuto de Roma é nele que estão contidas as regras e os procedimentos a adotar para uma eventual candidatura. No caso desta investigação o capítulo 4 do Estatuto - Composição e Administração do Tribunal, é, indubitavelmente, o de maior interesse. Dentro do capítulo 4, o artigo 36 (Qualificações, nomeações e eleição de juizes) é o que dita os procedimentos que interessavam a esta análise.

O artigo 36 define, primeiramente o número de juizes do Tribunal e, seguidamente, exactamente que tipo de qualificações estes devem ter para poderem efectivar uma candidatura: *“Every candidate for election to the Court shall: (i) Have established competence in criminal law and procedure, (...) and the necessary relevant experience (...) in criminal proceedings; or (ii) Have established competence in relevant areas of international law such as international humanitarian law and the law of human rights, and extensive experience in a professional legal capacity which is of relevance to the judicial work of the Court.”* Os candidatos devem igualmente dominar pelo menos uma das línguas de trabalho do Tribunal. Esta transcrição poderia dar a entender que o processo de eleição de um juiz é relativamente simples, não se exigindo mais do que as competências esperadas de um candidato a um tribunal desta dimensão, mas esse não é caso.

A alínea 5, deste artigo estabelece que, para propósitos de eleição, deverão os candidatos estar divididos em sua listas, A e B, de acordo com o tipo de competência que possuam, devendo sempre existir uma proporção de pelo menos 9 juizes eleitos pela lista A e 5 eleitos pela lista B na composição do Tribunal. Já a alínea 8 (a) define que *“The States Parties shall, in the election of judges, take into account the need, within the membership of the Court, for: (i) The representation of the principal legal systems of the world; (ii) Equitable geographical representation; and (iii) A fair representation of female and male judges.”* Como já ficou comprovado a menção das representações que devem existir num determinado órgão nem sempre se traduz numa obrigatoriedade específica em termos numéricos. Contudo, neste caso, a expressão *“within the membership of the Court”* passa a ideia de que existe a necessidade de considerar os juizes que permanecem no Tribunal no intuito de eleger

---

<sup>27</sup> O Tribunal Penal Internacional possui outras eleições, nomeadamente para o seu Bureau e para o Comité de Orçamento e Finanças do mesmo. Estas eleições decorrem em simultâneo com as eleições para o cargo de juiz, sendo que esta última assume sempre maior destaque e relevância.

os que entram. O artigo 36 do Estatuto de Roma não acrescenta mais nada que possa explicar de forma definitiva o processo de eleição, limitando-se apenas a definir o mandato de cada juiz e a impossibilidade de uma reeleição. Recorreram-se então a outros instrumentos produzidos pelo Tribunal.

Nos outros casos apresentados a pesquisa efetuada passou, invariavelmente, pelas *Rules of Procedure* do órgão em questão. Porém neste caso em concreto era óbvio que estas não possuíam a mesma utilidade. Por se tratar de um tribunal as suas “Regras de Procedimento” dizem respeito a metodologias a adotar em casos jurídicos, funcionando essencialmente como um “instrumento para a aplicação do Estatuto de Roma<sup>28</sup>”. O próximo passo lógico foi procurar quaisquer Resoluções que o Tribunal poderia ter adotado e que estivessem relacionadas com o processo de seleção de juízes.

Como já foi referido 2017 é o ano da 16ª Sessão da Assembleia-Geral, significando isso que existiriam quinze Assembleias-Gerais para analisar. Por questões de lógica e organização começou-se a pesquisa pela 1ª Sessão da Assembleia. Efetivamente na 1ª Sessão da Assembleia existe uma Resolução (ICC-ASP/1/Res.3) intitulada “*Procedure for the election of the judges for the International Criminal Court*<sup>29</sup>”. Esta estabelece de imediato que com esta resolução a Assembleia está “*Convinced of the need to fully implement the provisions of article 36 of the Rome Statute*<sup>30</sup>” elaborando então o procedimento a tomar aquando de uma eleição para o cargo de juiz. Resultado da experiência previamente adquirida decidi explorar melhor as resoluções, de forma a me certificar que esta primeira, datada de 2002, não teria substituída por outra mais recente, o que se verificou. A 10 de setembro de 2004, na 3ª Sessão da Assembleia, é adotada uma nova resolução relativa ao procedimento de eleições (ICC-ASP/3/Res.6), que vem sobrepor-se à resolução original de 2002. Após a finalização do estudo geral das resoluções produzidas durante as assembleias chegou-se à conclusão que esta de 2004 seria a final<sup>31</sup> no que dizia respeito às eleições de juízes.

---

<sup>28</sup> Original, contido na *Explanatory Note* das *Rules of Procedure and Evidence of the International Criminal Court*: “The Rules of Procedure and Evidence are an instrument for the application of the Rome Statute of the International Criminal Court, to which they are subordinate in all cases.”

<sup>29</sup> Em português: “Procedimento para a eleição de juízes para o Tribunal Penal Internacional” - Traduzido pela autora.

<sup>30</sup> Em português: “Convencida da necessidade de implementar integralmente as disposições do artigo 36 do Estatuto de Roma” - Traduzido pela autora.

<sup>31</sup> Existiria mais uma resolução, datada de 2007 aquando da 5ª Sessão da Assembleia-Geral, relativa ao processo de eleições. No entanto esta só viria a acrescentar “*unless the Bureau decides otherwise after consulting the Court*” ao parágrafo 27 o que nada altera na resposta pretendida aquando desta investigação pelo que se considera a Resolução 6 da 3ª Sessão a efetiva em termos de procedimentos.

A Resolução 6 encontra-se dividida em três partes distintas, A, B e C, incluindo também um anexo ilustrativo em forma de quadros. A segunda parte (“B”) é indubitavelmente aquela que é mais relevante para esclarecer as dúvidas que surgiram visto ser esta que aborda a eleição de juízes propriamente dita. Clarifica então a alínea 20: *“During any given ballot, each State Party shall vote for no more candidates than seats to be filled, whereby it shall observe the minimum voting requirements regarding lists A and B, regional groups and gender.”*. Fica com esta alínea explicitado que existe realmente uma obrigatoriedade de voto nestas eleições. A partir daqui surge a complexidade desta. Relativamente à divisão por listas, ligadas às especialidades dos juízes deve cada Estado votar num número mínimo de candidatos sendo que *“For list A, this number shall be 9 minus the number of judges from list A remaining in office or elected in previous ballots. For list B, this number shall be 5 minus the number of judges from list B remaining in office or elected in previous ballots.”* Já no que concerne aos grupos regionais *“Each Party shall vote for a minimum number of candidates from each regional group. This number shall be 2 minus the number of judges from that regional group remaining in office or elected in previous ballots.”* Quanto ao género: *“Each State Party shall vote for a minimum number of candidates of each gender. This number shall be 6 minus the number of judges of that gender remaining in office or elected in previous ballots.”* Porém nenhuma destas regras surge sem as suas complicações, visto existirem várias condições para que seja esta a fórmula a aplicar nas eleições. Por exemplo no caso da equidade regional, o número mínimo de votos depende também dos candidatos de um determinado grupo regional *“If the number of candidates from a regional group is not at least double the respective minimum voting requirement, the minimum voting requirement shall be half of the number of candidates from that regional group”* sendo que se só existir um candidato de um determinado grupo regional deixa de existir um *“minimum voting requirement”* para o grupo em questão. De mencionar também que o tamanho de um grupo regional<sup>32</sup> tem igualmente que ser considerado para averiguar o número de representantes que deve ter em Tribunal. Tal dependência de critérios também se verifica no que toca à igualdade de género, tendo sido definidos limites de votos através de uma fórmula específica, consoante o número de candidatos.

Apesar desta Resolução reconhecer que se pode pôr a eventualidade desta obrigatoriedade ser descontinuada por força das circunstâncias (não existirem candidatos suficientes para cumprir os requisitos, por exemplo) deixa bem claro que, quando esta obrigatoriedade existe, só contarão os votos dos Estados que a

---

<sup>32</sup> Entenda-se aqui que a referência ao “tamanho de um grupo regional” designa unicamente os elementos do grupo regional presentes no Tribunal. Tome-se como exemplo o Grupo Ásia-Pacífico; oficialmente conta com 53 membros inclusos nas Nações Unidas, mas conta unicamente com 19 membros que sejam Estados-Parte do Estatuto de Roma.

respeitarem. Posto isto torna-se óbvio qual o passo seguinte desta pesquisa, averiguar exatamente quais os juízes do Tribunal que terminariam mandato e aqueles que permaneceriam em funções. Recorreu-se então ao histórico de eleições deste órgão e ao site oficial do Tribunal Penal Internacional, que fornece uma pequena biografia de todos os juízes bem como a data de término de mandato. Terminam então mandato em 2017:

- Juíza Sílvia Fernández de Gurmendi - Lista A - Argentina - GRULAC;
- Juíza Joyce Aluoch - Lista A - Quênia - África;
- Juíza Kuniko Ozaki - Lista B - Japão - Ásia-Pacífico;
- Juíza Sanji Monageng - Lista B - Botswana - África;
- Juíza Christine Van den Wyngaert - Lista A - Bélgica - WEOG;
- Juíz Cuno Tarfusser - Lista A - Itália - WEOG

Ou seja, cinco juízas e um juiz, sendo quatro elementos da Lista A e dois elementos da Lista B, um do GRULAC, um da Ásia-Pacífico, dois de África e dois do WEOG. Seria então de esperar que a obrigatoriedade de voto se verificasse no sentido de culminar as faltas, em particular de juízas e de elementos da Lista A. Não obstante, já ficou anteriormente evidente que é necessário considerar os juízes que permanecem em funções, para se conseguir averiguar exatamente qual é o “*minimum voting requirement*”. São doze os juízes que permanecem no Tribunal, sendo eles: onze juízes e uma juíza, oito elementos da Lista A e quatro da Lista B, três pertencentes ao WEOG, dois ao grupo Ásia Pacífico, dois ao grupo africano, três ao grupo Europa de Leste e dois ao GRULAC. A questão que decisivamente, adquire maior destaque nesta comparação é a óbvia disparidade de género que vigorará no TPI após o fim do mandato de cinco juízas. De acordo com as regras expostas o número de juízas no Tribunal deverá ser de “seis menos o número de juízas que permaneçam em funções”. Considerando que só permanece uma juíza em funções no Tribunal, é claro que, dos seis votos que os Estados terão disponíveis, cinco desses terão que ser em candidatos do sexo feminino.

Note-se que obviamente nenhum destes critérios é exclusivo, de tal modo que até é permitido a um Estado que cumpra o “*minimum vote requirement*”, sem gastar todos os votos que tem ao dispor, abster-se de votar em mais candidatos. Contas feitas cada Estado deverá votar, respeitando os mínimos exigidos pelas regulações, em:

- 1 candidato da Lista B;
- 1 candidato da Lista A;
- 1 candidato do Grupo África;
- 1 candidato do Grupo Ásia-Pacífico;
- 1 candidato do GRULAC;
- 5 candidatos do sexo feminino.



Após a conclusão desta investigação restaria apenas analisar os candidatos ao Tribunal, de modo a averiguar de que forma Portugal poderia cumprir os requisitos de voto e, eventualmente selecionar outros candidatos fora dos mesmos.

Serviram estes exemplos de pesquisas para atestar a necessidade da sua realização, de forma extensa, referentes a todas as eleições incluídas na tabela geral de candidaturas. Independentemente do quadro em que estão inseridas, todas as eleições são diferentes e cada uma possui as suas particularidades. Existiu, para cada uma dessas eleições, um estudo, relativo ao histórico das mesmas, às suas componentes legais e importância global. Estas pesquisas, em conjunto com a tabela geral de candidaturas, constituíram o cerne do estágio nos SPM. Permitiram-me a compreensão do funcionamento de órgãos internacionais, das suas chefias e hierarquias internas, e das relações que os Estados desenvolvem entre si através das posições que ocupam nas mesmas.

### CANDIDATURAS INTERNACIONAIS

A 23 de abril do ano corrente a Arábia Saudita foi candidata à Comissão para os Direitos das Mulheres da ONU (a chamada UN Women). Naquilo que o *New York Times* classificou de “*absurd move*”<sup>33</sup> e que Hill Neuer, diretor executivo da UN Watch, comparou a “*making an arsonist into the town fire chief*”<sup>34</sup>, foi eleita para essa mesma comissão. A notícia tornou-se viral nas redes sociais, originando a revolta de vários internautas bem como, algumas críticas ao sistema das Nações Unidas. A realidade destas eleições é que a maioria da população não conhece exatamente as circunstâncias em que se processam. Os comentários *online* feitos a António Guterres por “permitir” a entrada da Arábia Saudita na Comissão para os Direitos das Mulheres são só mais uma prova disso mesmo. O estágio no Serviço do Ministério dos Negócios Estrangeiros que trata de perto com estas questões permitiu-me desenvolver uma visão única sobre este assunto.

No caso da eleição da Arábia Saudita, que decorreu no âmbito da Sessão do ECOSOC de 2017, esta foi eleita com 47 votos, tendo sido um dos cinco candidatos mais votados (apesar de ser o que teve menos votos no quadro geral da eleição) do grupo Ásia-Pacífico. Nas eleições de órgãos subsidiários do ECOSOC só votam os 54 membros do Conselho, sendo esse o máximo possível de votos que um candidato pode

---

<sup>33</sup> <http://nytlive.nytimes.com/womenintheworld/2017/04/24/in-absurd-move-saudi-arabia-elected-to-u-n-womens-commission/> - consultado a 27 de julho

<sup>34</sup> <http://edition.cnn.com/2017/04/25/world/saudi-arabia-un-womens-commission-trnd/> - consultado a 27 de julho

ter. Este é apenas um exemplo numa série de polémicas eleições dentro do sistema das Nações Unidas. Outros exemplos incluem a eleição da Líbia para o Conselho de Direitos Humanos, em 2010 ou, da China, Cuba, Rússia e, novamente da Arábia Saudita, para o mesmo órgão em 2013, amplamente criticadas por organizações de defesa de Direitos Humanos.

O processo de candidaturas e eleições, tanto no sistema das Nações Unidas como fora dele, é altamente complexo. Cada organismo tem uma série de requisitos que devem ser respeitados durante o processo de candidaturas, sendo alguns exemplos; “experiência comprovada” na área de trabalho e que a pessoa em questão possua um “elevado carácter moral”. Nalguns organismos requer-se que o candidato tenha o apoio do seu Estado, noutros, de qualquer Estado membro, existindo até casos em que uma candidatura não requer o apoio de qualquer Estado<sup>35</sup>. Existem ainda órgãos para os quais o Estado em si é o candidato<sup>36</sup>. Como exemplos temos os principais Conselhos da ONU, o de Segurança e o de Direitos Humanos, e os Conselhos Executivos, do ECOSOC e da UNESCO. Como os exemplos polémicos anteriormente mencionados provam, as candidaturas de Estados não têm necessariamente “requisitos” definidos sendo que qualquer Estado pode ser candidato, e ganhar uma eleição, desde que reúna os apoios necessários. A questão dos “apoios necessários” não é, porém, tão óbvia quanto possa parecer. Estes variam consoante a eleição em causa e não se referem unicamente a votos. Existe sempre um estudo por parte de quem leva a cabo uma possível candidatura no sentido de averiguar se esta será bem-recebida o que, como se pode inferir pelos exemplos acima mencionados, nem sempre se refere ao público geral.

O que é preciso então fazer para ganhar uma eleição? Em primeiro lugar é necessário difundir a candidatura. Considerando que, a maioria das candidaturas a órgãos internacionais requerem o endosso de um Estado, e não necessariamente o de origem, não é surpresa nenhuma que o processo comece internamente. É, regra geral, o Ministério dos Negócios Estrangeiros (ou equivalente) de um respetivo país que trata de apresentar as candidaturas nacionais quando conveniente. A apresentação de uma candidatura, no sentido que aqui lhe é dado, requer essencialmente que esta seja publicitada externamente, junto dos Estados votantes. Esta tarefa processa-se essencialmente através dos agentes diplomáticos.

Para melhor compreensão tome-se como exemplo o caso de Portugal. Uma candidatura portuguesa é, primeiramente, apresentada junto dos órgãos devidos e dos

---

<sup>35</sup> Um bom exemplo é o Tribunal de Disputas das Nações Unidas que contou, até muito recentemente, com uma juíza portuguesa nos seus quadros, Teresa Bravo.

<sup>36</sup> Entenda-se que nestes casos o Estado estará obviamente personificado numa pessoa designada, mas a título de comparação com outras eleições considera-se que o Estado é, efetivamente, o candidato.

respetivos secretariados. Em seguida cabe ao pessoal diplomático apresentar a candidatura junto de países com embaixada em território nacional. Estes são os primeiros a receber informações da candidatura, como brochuras ou currículos de candidatos, se assim for o caso. Fazem-se diligências, estabelecem-se contactos, formais e informais, procurando já perceber as predisposições de voto do interlocutor. Enquanto isto o representante português no local onde decorrem as eleições trata de estabelecer contactos com todos os membros do órgão, prestando especial atenção àqueles que não possuem representação diplomática em Portugal. Este processo segue estas linhas gerais na maioria dos países com candidaturas a eleições.

Os representantes diplomáticos têm, como é possível perceber, um papel fundamental na propagação de uma candidatura do seu país. Isto não se deve só ao facto de serem eles os agentes oficiais de um Estado na realidade internacional, mas também pelo seu carácter pessoal, que pode ser decisivo. Muitas vezes a chave para a indecisão de um Estado dar o seu voto a A ou a B é a relação pessoal que os representantes diplomáticos mantêm entre si. Apesar de a decisão final ser tomada pelo Estado em si no(s) Ministério(s) as suas opiniões possuem sempre um certo peso. Esta realidade é particularmente notória em Estados de menor dimensão, onde os embaixadores possuem maior liberdade de tomada de decisão. Claro que não são só os diplomatas responsáveis pela difusão geral de uma candidatura. Quando decorrem visitas de Estado, quer de um Presidente da República, Ministro ou Primeiro-Ministro, estes assumem a responsabilidade de abordar as candidaturas nacionais junto dos seus homónimos, garantindo assim que a informação passe pelos vários níveis de decisão.

Outros atores com um papel importante na difusão de uma candidatura, e consequente processo de negociação, e possível eleição, são os grupos regionais. Formados no âmbito das Nações Unidas, serviam inicialmente como uma forma não-oficial de coordenar a participação dos seus membros na Assembleia-Geral, sendo atualmente a forma oficial de dividir os membros de modo a assegurar a representatividade geográfica na ONU. Depois de muitas transformações, resultantes dos consecutivos alargamentos da organização, os grupos regionais das Nações Unidas são oficialmente cinco:

- Grupo Africano/Grupo África - 54 membros;
- Grupo Ásia-Pacífico - 54 membros;
- Grupo Europa de Leste - 23 membros;
- GRULAC (América Latina e Caraíbas, no original *Group of Latin America and Caribbean*) - 33 membros;
- WEOG (Europa Ocidental e outros, no original *Western European and Others Group*) - 29 membros.

Estes grupos funcionam também como grupos de trabalho e de decisão. Conseguir o apoio do grupo regional a que se pertence é um passo fundamental para uma

candidatura bem-sucedida. Estes contam com uma organização muito própria, reunindo regularmente para estabelecer objetivos de grupo e discutir políticas comuns para as Nações Unidas.

No que respeita a eleições, os grupos regionais assumem grande destaque tanto na difusão de uma candidatura de um dos seus membros, como na eleição propriamente dita e planeamento da mesma. Todos os grupos, com a exceção do Grupo Africano<sup>37</sup>, têm reuniões mensais onde elaboram o chamado *Candidacy Chart*<sup>38</sup> do respetivo grupo. Estes quadros regionais são uma compilação de todas as eleições e nomeações dentro dos órgãos da ONU bem como de todos os candidatos aos mesmos. São regularmente circulados dentro dos grupos regionais e atualizados mensalmente. Para além de informarem o grupo de todas as candidaturas servem o importante propósito de as coordenar mutuamente, em particular em eleições de maior dimensão, com as do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou do Conselho de Direitos Humanos. Contém todos essencialmente a mesma informação, incluindo em que data o membro do grupo apresentou a candidatura, quantas vagas existem para esse grupo regional e se tem, ou não o endosso global do grupo. Esta coordenação interna produz resultados claros, havendo várias vezes coordenação dentro dos grupos para proporcionar um *clean slate*<sup>39</sup> dentro de uma eleição. Existe aqui um portal de difusão essencial, visto ser a maneira mais rápida de propagar a informação básica de uma candidatura pelos vários membros de um órgão. Esta organização é particularmente óbvia nas eleições para o Conselho de Segurança onde, na generalidade, existe um *clean slate* em todos os grupos geográficos, com exceção do WEOG. Isto não invalida que os grupos geográficos não possam facilitar eleições, mesmo havendo falta de *clean slate*.

Após este exercício de difusão de candidatura é essencial considerar exatamente que tipo de eleição está a ser disputada, de forma a decidir qual o melhor rumo a seguir no que toca à campanha eleitoral. Atentando aos exemplos previamente apresentados, nota-se que existe uma diferença muito significativa entre disputar eleições com distribuição geográfica ou sem distribuição geográfica. As primeiras

---

<sup>37</sup> O Grupo Africano tem dentro de si vários subgrupos regionais, como a União Africana ou a Liga Árabe, que por regra assumem um papel de maior domínio no quadro de trabalhos da ONU. Não existem então quadros regionais para este grupo sendo que, ocasionalmente, a União Africana ou a Liga Árabe fazem circular pelos restantes grupos regionais um quadro de endossos e de candidaturas por elas desenhados.

<sup>38</sup> Dentro do Ministério dos Negócios Estrangeiros estes *Candidacy Charts* são traduzidos para Quadros/Tabelas Regionais, denominação que será adotada neste relatório para simplificação.

<sup>39</sup> A expressão *clean slate* é usada quando se dá o caso de o número de vagas disponíveis para um determinado grupo eleitoral é igual ao número de candidatos ao mesmo. Nas ocasiões em que existem um *clean slate* este é frequentemente alcançado através de negociações intra-grupo regional.

implicam que um Estado seja um dos mais votados dentro do seu grupo, dependendo significativamente do número de vagas. Independentemente do tipo de órgão, em eleições com vagas distribuídas por grupos geográficos, todos os Estados votam em todos os grupos, logo existe um tipo de competição focalizado, os únicos adversários são aqueles dentro do grupo regional. Já o segundo tipo de eleições implica uma forma mais “aberta” de competição. Em órgãos como os *Human Rights Treaty Bodies*, em que não existe distribuição geográfica definida, todos os candidatos concorrem contra todos, o objetivo primordial passa a ser obter o maior número de votos possível, independentemente do enquadramento regional dos adversários.

Claro que existem mais questões a considerar numa candidatura e na sua propagação. Vários países no mundo não mantêm relações diplomáticas entre si, o que complicará sempre a possibilidade de obter votos, independentemente do contacto que se estabeleça. Por outro lado, também se deve ter em especial conta os principais aliados diplomáticos. É uma prática comum de certos países partilharem mutuamente as suas candidaturas com os seus aliados mais próximos, de forma a que estes tenham sempre em atenção as intenções dos principais parceiros. Identicamente devem ser tidas em conta as relações políticas com um certo país bem como a proximidade regional de outros. Outra questão que também é considerada é a “reputação” de um certo país. Nos primeiros exemplos dados no início deste capítulo relativamente a eleições polémicas no seio das Nações Unidas encontramos alguns desses exemplos. Apesar de na maioria dos órgãos internacionais o voto ser secreto, votar num determinado país que seja, por exemplo, conhecido pelas suas violações de Direitos Humanos, para um Comité relacionado com os mesmos, nem sempre é bem aceite, tanto externamente como internamente.

Os votos são, obviamente, a parte mais importante de uma eleição. O objetivo primordial de uma candidatura é sempre obter o maior número de votos possível, o que nem sempre resulta numa vitória. A maioria das eleições implica que, para ser eleito, não é só necessário ser quem tem mais votos, mas também ter um número mínimo de votos, isto mesmo em eleições que se encontrem em *clean slate*. Este requerimento pode complicar várias eleições, como foi o caso da do Conselho de Segurança de 2016.

A eleição de 28 de junho contava com duas vagas para o WEOG e com três candidatos, Suécia, Países Baixos e Itália. Na primeira ronda de votações elegeu-se somente a Suécia (com 134 votos), não tendo os Países Baixos e a Itália reunido o número mínimo de votos (dois terços, ou o equivalente a 128 votos) para conseguir um lugar. Consequentemente, sucederam-se cinco rondas de votação infrutíferas culminando a última num empate inédito com o resultado de 95/95. Estando os dois países bloqueados, e não possuindo nenhum os votos necessários para ser eleito, recorreu-se a uma solução raramente utilizada e dividiu-se o mandato de dois anos no Conselho entre os dois países. Isto só foi possível depois de várias negociações entre

ambos os países e do endosso global do WEOG, que ajudou a esta solução incomum. O Conselho de Segurança é um dos órgãos que obriga que um lugar seja preenchido independentemente das dificuldades de eleição, no entanto há órgãos em que isso não se verifica. As eleições para os órgãos subsidiários do ECOSOC obedecem também a um requisito de número mínimo de votos, mas, contrariamente às do Conselho de Segurança, se este não for cumprido, a vaga fica por preencher ou adia-se a eleição daquele lugar.

Após uma eleição e, independentemente do resultado, os agradecimentos são uma prática comum. Um agradecimento provém de um país que foi eleito e é dirigido a países que votaram na sua candidatura. A sua existência é importante na realidade diplomática, visto reconhecer, não só o voto conferido, mas também a existência da boa relação diplomática entre os dois Estados, abrindo a porta a, porventura, mais colaborações futuras no interesse de ambos.

Em suma, os votos são sempre fundamentais para ganhar uma eleição, porém, no quadro internacional, ganham todo um outro contexto, completamente novo na sua existência. Uma eleição em órgãos internacionais é mais do que uma eleição, é um jogo de negociação diplomática e, quanto maior a eleição, maior a escala desse jogo. Não existe grande informação, disponível para o público geral ou académico, sobre a complexidade deste processo nem das suas implicações o que é de certo modo, compreensível. Afinal, a maioria dos órgãos adota a metodologia do voto secreto por uma razão.

### **1. Candidaturas portuguesas**

Em anos recentes Portugal tem vindo a reforçar a sua presença em órgãos e instituições internacionais. A primeira nesta linha de candidaturas nacionais foi Virgínia Brás Gomes, eleita em 2002 para o Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. Seguiram-se as eleições de José Manuel dos Santos Pais para o Comité de Direitos Humanos, a de Patrícia Galvão Teles para a Comissão de Direito Internacional, a de António Guterres para Secretário-Geral da ONU e, a mais recente, a de Aldino Campos para a Comissão de Limites da Plataforma Continental.

Estas candidaturas, e consequentes eleições, simbolizam um virar de página para o país. Portugal procura, agora mais do que nunca, nas palavras do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, “assumir (...) responsabilidades plenas como membro pleno do sistema das Nações Unidas<sup>40</sup>.” Pode então esperar-se que Portugal mantenha este fluxo estável de candidaturas no futuro, de forma a confirmar

---

<sup>40</sup> <http://observador.pt/2017/05/04/governo-quer-projetar-a-participacao-portuguesa-na-unesco/> -

Consultado a 20 de maio de 2017.

e reforçar o seu papel no sistema internacional.

De momento, Portugal tem duas candidaturas em curso, ao Conselho Executivo da UNESCO e ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. A eleição para o Conselho Executivo da UNESCO decorre em novembro do ano presente, para o mandato 2017-2021, sendo esta, à data, a prioridade nacional no quadro de candidaturas. Já o mandato do CSNU a que Portugal se candidata é o de 2027-2028, estando a eleição agendada para 2026. Prova-se aqui que Portugal está efetivamente a reforçar a sua presença internacional a longo prazo com estas duas candidaturas. Claro que não está excluída a hipótese de surgirem futuras candidaturas portuguesas entre estas duas eleições. Apesar de o planeamento a longo prazo ser sempre ideal nestas questões, deve-se ter em conta que o planeamento de uma candidatura a um órgão como o Conselho de Segurança requer outro tipo de preparação.

O Estado Português, representado pelo MNE, confere grande importância a candidaturas no sistema internacional, mas sobretudo às candidaturas nacionais. Estas foram também de grande importância no decorrer do estágio realizado no Ministério, não podendo deixar de ser abordadas neste relatório.

### **1.1. *Candidatura ao Conselho Executivo da UNESCO***

O Conselho Executivo da UNESCO é um dos órgãos que constitui e administra a UNESCO, em conjunto com a Conferência Geral (constituída pelos representantes dos Estados-Membros), e com o Secretariado. O Conselho é constituído por 58 membros, sendo estes eleitos pela Conferência Geral para um mandato de quatro anos cada um. Conjuntamente com a eleição para Diretor-Geral, a do Conselho Executivo é das eleições mais importantes e disputadas no quadro da UNESCO. Para além da sua importância no quadro geral das Nações Unidas, a UNESCO conta com 195 membros e 70 anos de atividade sendo uma das agências especializadas mais ativas da ONU.

Portugal aderiu à UNESCO em 1965<sup>41</sup> e criou a sua Comissão Nacional em 1979 estando esta, por Decreto-Lei, sob a égide do Ministério dos Negócios Estrangeiros onde também se encontra a sua sede. O nosso país atribui grande importância à UNESCO e tem vindo a aumentar a sua presença na organização em conformidade. Atualmente Portugal tem quinze locais (catorze culturais e um natural) inscritos como Património Mundial da UNESCO. Para além destes também o Fado, o Cantar Alentejano e a Dieta Mediterrânica (em conjunto com Chipre, Itália, Espanha, Croácia, Grécia e Marrocos) estão assinalados como Património Cultural Imaterial da Humanidade, estando mais uma série de candidaturas a Património da UNESCO em lista para aprovação. O país é, de igual modo, membro do Comité do Património

---

<sup>41</sup> Portugal não esteve na UNESCO de forma ininterrupta, tendo-se retirado da organização em 1972, e voltado a ingressar em 1974.

Mundial bem como do Comité da Sede. Recentemente Portugal conseguiu também a reeleição<sup>42</sup> para uma das Comissões principais da UNESCO, a Comissão Oceanográfica Intergovernamental, onde tem vindo a marcar presença de forma regular desde 2003. Relativamente ao Conselho Executivo Portugal já tinha ocupado um lugar no mesmo por diversas vezes no passado, tendo o seu último mandato sido o de 2007-2009. Considerando esta sinopse da expressão e expansão portuguesa na UNESCO uma candidatura ao Conselho Executivo não é surpresa.

Portugal é então candidato ao Conselho Executivo da UNESCO, mandato 2017-2021, nas eleições que decorrerão em novembro, em Paris aquando da 39ª Conferência Geral da UNESCO. As eleições para este Conselho Executivo exigem que exista uma distribuição geográfica equitativa nos seus lugares, o que se reflete nas vagas para esta eleição. Similarmente à distribuição geográfica praticada no seio das Nações Unidas, a UNESCO divide os lugares na organização em grupos geográficos que, no entanto, possuem algumas nuances em comparação com os da ONU. A UNESCO divide as suas regiões geográficas em seis (em vez das cinco adotadas pelas Nações Unidas):

- Grupo I - Europa e América do Norte;
- Grupo II - Europa de Leste;
- Grupo III - América do Sul e Caraíbas;
- Grupo IV - Ásia e Pacífico;
- Grupo Va - Estados Africanos;
- Grupo Vb - Estados Árabes.

As maiores<sup>43</sup> mudanças nos grupos regionais, comparativamente à ONU, ocorrem na divisão do Grupo Africano (ONU) em dois, o Grupo Va (Estados Africanos) e o Grupo Vb (Estados Árabes) e no número de Estados participantes, a UNESCO conta com 195 enquanto que as Nações Unidas contam com 193<sup>44</sup>.

As eleições para o Conselho Executivo da UNESCO contam sempre com vagas para todos os grupos regionais, o que nem sempre é o caso noutras eleições com esta distribuição. Para a eleição de novembro de 2017, a distribuição de vagas por grupo

---

<sup>42</sup> <https://www.dn.pt/lusa/interior/mne-congratula-se-com-reeleicao-de-portugal-para-orgao-da-unesco-8599003.html> - consultado a 10 de Agosto

<sup>43</sup> Note-se que existem outras pequenas mudanças na alocação dos países nos restantes grupos. Por exemplo, nas Nações Unidas o Chipre faz parte do Grupo Ásia-Pacífico e na UNESCO do Grupo I - Europa e América do Norte.

<sup>44</sup> Os três Estados-membros da UNESCO que não são membros da ONU são as Ilhas Cook, Niue e a Palestina, que na ONU é somente observador. Em contrapartida o Liechtenstein é membro da ONU, mas não da UNESCO.



regional é a seguinte<sup>45</sup>:

Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV	Grupo Va	Grupo Vb	Total
3 vagas	3 vagas	5 vagas	6 vagas	6 vagas	3 vagas	26 vagas

A apresentação de candidaturas obedece, a prazos muito específicos. Por regra, em eleições subordinadas à UNESCO, podem ser aceites candidaturas até 48 horas antes da eleição, o que não é o caso do Conselho Executivo. Neste, o prazo de apresentação de candidaturas era, inicialmente, até 24 de junho, tendo sido posteriormente alterado, numa carta da Diretora-Geral Irina Bokova aos Representantes Permanentes, para 22 de setembro de 2017. Este tipo de alteração não é inédito. Regra geral, isto acontece quando existe falta de candidaturas, quer na eleição global, quer num grupo regional específico. Entenda-se então que a lista de candidatos que seguidamente apresentada poderá sofrer alterações futuras, visto as candidaturas ainda estarem em aberto.

Grupo I	Grupo II	Grupo III	Grupo IV	Grupo Va	Grupo Vb
Alemanha	Albânia	Cuba	Japão	Madagáscar	Egito
Finlândia		Peru	Filipinas	Zâmbia	Iraque
Turquia		Argentina	Indonésia		Jordânia
Portugal		Costa Rica	Ilhas Cook		
		Venezuela			
		Colômbia			

Olhando para este quadro de candidatos é seguro assumir que o prazo de candidaturas terá sido prolongado por falta das mesmas, visto que a maioria dos grupos ainda possui um número de candidatos inferior ao número de vagas. Isto não quer necessariamente dizer que não existirão candidatos suficientes para esta eleição. Existem vários países que apresentam a sua candidatura primeiro aos restantes membros da organização e, só depois de analisarem o quadro de candidaturas oficial e a receção que a sua própria candidatura tem com os restantes membros, a oficializam junto do Secretariado.

A candidatura de Portugal insere-se no Grupo I onde, de momento, existem 3 vagas para 4 candidatos, quer isto dizer que haverá pelo menos um Estado (tendo em conta que poderão surgir mais candidaturas) que não será eleito. Uma das primeiras tarefas a realizar no quadro da candidatura portuguesa foi uma pequena análise, para propósitos de contextualização, dos restantes candidatos. A Turquia foi um dos primeiros 20 países a assinar e a ratificar a Constituição da UNESCO, o que lhe confere uma importância acrescida no trabalho desenvolvido pela organização desde então. Serviu no Conselho Executivo por seis vezes, tendo a última sido em 2001, mandato

<sup>45</sup> Nalguns documentos oficiais da UNESCO existe unicamente referência ao Grupo V, mencionando que as nove vagas atribuídas ao mesmo são divididas, não de igual modo, pelo Grupo Va e Vb.

2001-2005. A candidatura da Alemanha surge como uma recandidatura. O país é, de momento, membro do Conselho e termina mandato à data destas novas eleições. A Alemanha apresenta-se como um sério candidato à eleição. Desde que se juntou à organização em 1954 tem marcado presença, de forma quase ininterrupta<sup>46</sup> no Conselho Executivo. A Finlândia por sua vez juntou-se à organização em 1956 e ocupou um lugar no Conselho pela última vez em 2001. Apesar da sua última presença no Conselho ter sido há dezasseis anos a Finlândia é dos membros mais estáveis da organização, associando-se constantemente a atividades relacionadas com igualdade de género e desenvolvimento cultural.

Para além deste pequeno interlúdio dos restantes candidatos do Grupo I, no âmbito desta candidatura portuguesa, foram-me atribuídas outras tarefas de carácter geral. Em primeiro lugar competia-me a atualização constante dos registos relativos, não só à eleição para o Conselho, mas a todas as eleições no âmbito da UNESCO. Era meu dever analisar todas as comunicações respeitantes à candidatura portuguesa e a outras candidaturas no quadro do mesmo órgão. Estas tinham que ser organizadas nas respetivas tabelas com toda a informação necessária, nomeadamente o mandato, a data de eleição, as vagas existentes e a quantidade de votos que Portugal ainda tinha disponíveis na eleição em questão.

Em segundo lugar cabia-me compilar, em formato de lista, todos os Estados que já tivessem de algum modo prometido o seu apoio a Portugal, indicando de que modo o fizeram e quando. Isto incluía examinar todos os registos em arquivo, de telegramas e notas verbais, respeitantes a todos os Estados votantes, de forma a averiguar a quantidade de votos com que Portugal já poderia contar e de quem estes tinham partido.

Por último estava a meu encargo a comparação dos dados relativos à candidatura ao Conselho Executivo da Unesco com a candidatura à CLPC. O objetivo essencial era contabilizar progressivamente quantos votos tinha cada uma das candidaturas para que se pudesse priorizar as atividades de campanha e as diligências.

Uma das maiores dificuldades desta candidatura portuguesa, durante o período de estágio, foi o facto da sua campanha se ter processado quase em simultâneo com a campanha à Comissão de Limites da Plataforma Continental. Apesar destas duas candidaturas se processarem em Direções de Serviço distintas houve necessidade de uma cooperação constante entre ambas. O objetivo era o sucesso das duas candidaturas, mas também evitar qualquer sobreposição de contactos diplomáticos ou pedidos de apoio.

---

<sup>46</sup> A maioria das organizações internacionais não permite que um país ocupe um lugar num comité ou conselho de forma perpétua, existindo sempre um limite de recandidaturas sucessivas. A UNESCO não é exceção.

### **1.2. Candidatura ao Conselho de Segurança das Nações Unidas**

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é inquestionavelmente o órgão mais importante do sistema internacional. Foi criado em simultâneo com a Organização das Nações Unidas e existe como um dos principais órgãos da mesma. A sua importância e dimensão no sistema internacional advém do facto de ser o único órgão do mesmo, cujas decisões são obrigatórias para os 193 Estados-Membro da ONU. É também no Conselho de Segurança que se autorizam as missões de paz bem como intervenções militares. O CSNU é constituído por cinco membros permanentes, com direito de veto, e dez não-permanentes, que são eleitos para mandatos de dois anos, existindo eleições anualmente. A distribuição regional de vagas no Conselho segue regras muito específicas, em conformidade com a equidade geográfica defendida pela ONU. Em eleições marcadas para anos pares a distribuição é de: dois lugares para o WEOG, um lugar para o Grupo África, um lugar para o Grupo Ásia-Pacífico e um lugar para o GRULAC; já em eleições agendadas em anos ímpares existem: dois lugares para o Grupo África, um lugar para o Grupo Ásia-Pacífico, um lugar para o GRULAC e um lugar para o Grupo Europa de Leste.

As eleições para o Conselho de Segurança são sempre um dos pontos altos dos quadros de candidaturas internacionais e, por consequência, planeadas com enorme antecedência. Vários países que pretendem ter uma presença relativamente constante no Conselho planeiam as suas candidaturas já de forma sucessiva, com certos intervalos, anunciando-as no término de mandatos. Historicamente este planeamento decorre, não só de forma interna, mas também no seio do grupo regional, procurando estes manter um equilíbrio regional interno<sup>47</sup>. Quer isto dizer que estas eleições não são só disputadas publicamente, após a apresentação oficial de candidaturas. Existe, nalguns grupos mais do que noutros, uma pressão interna para a conjugação de candidaturas de forma a facilitar a eleição.

Portugal aderiu à Organização das Nações Unidas a 14 de dezembro de 1955. Desde sempre que estas ocupam uma posição central na política externa do país, defendendo Portugal a promoção ativa de um multilateralismo eficaz assente nas Nações Unidas e na sua Carta constituinte. Este recente empenho de Portugal no quadro das Nações Unidas traduz-se numa participação ativa nas atividades dos seus órgãos, seja a Assembleia-Geral, o ECOSOC e o Conselho dos Direitos Humanos (órgãos de que Portugal é atualmente membro), e no CSNU. Portugal já ocupou o lugar de membro não-permanente do Conselho em três mandatos diferentes, o de 1979-1980, 1997-1998 e, mais recentemente o de 2011-2012.

---

<sup>47</sup> Este é um cuidado tido particularmente pelo Grupo Ásia-Pacífico e pelo Grupo África. Internamente estes grupos procuram a representação de todas as suas regiões no Conselho e tentam planear as suas candidaturas em conformidade.

Portugal anunciou a sua candidatura ao Conselho de Segurança das Nações Unidas no final do seu último mandato, em inícios de 2013. Esta nova candidatura a membro não-permanente está marcada para o biénio 2027-2028, nas eleições que terão lugar em 2026. O facto de Portugal ter apresentado a sua candidatura com mais de dez anos de antecedência, e no fim de um mandato, não é, como já ficou comprovado, anormal. Para esta eleição a que Portugal se candidata existem então; duas vagas para o WEOG, uma vaga para o Grupo África, uma vaga para o GRULAC e uma vaga para o Grupo Ásia-Pacífico. O quadro de candidatos oficial para o mandato de 2027-2028 é, à data, o seguinte:

WEOG	GRULAC	Grupo África	Grupo Ásia-Pacífico
Portugal	-	-	Filipinas
Áustria			

Como dá para inferir a quantidade de Estados que já oficializaram a sua candidatura para esta mandato é reduzida. Por regra, os quadros regionais de candidaturas, anteriormente mencionados, já compilam em si um panorama alargado de candidaturas ao Conselho de Segurança. Quer isto dizer que é bem provável que já existam interessados nos lugares do GRULAC e do Grupo África que ainda não tenham oficializado as suas candidaturas. Para além disto é importante considerar que as vagas do WEOG são, historicamente<sup>48</sup>, altamente disputadas, pelo que a hipótese de surgir um outro candidato ao grupo de Portugal no futuro, é bastante real.

Logicamente, devido à distância a que se encontra e à sua importância global, esta candidatura ao CSNU não foi tão premente no estágio como a do Conselho Executivo da UNESCO. Contudo, e devido à antecedência que uma campanha desta magnitude exige, já está a ser trabalhada nos SPM. Relativamente a esta candidatura as minhas tarefas não se afastaram muito daquelas que foram desenvolvidas no contexto da UNESCO. Havendo um número mínimo de votos para um Estado conseguir ser eleito para o CSNU foi importante começar já a realizar a contagem de votos e acordos já conseguidos. Tal como aconteceu com a candidatura de Portugal ao Conselho Executivo da UNESCO, foi criada uma base de dados exclusiva para esta candidatura ao CSNU. Esta incluída todo o histórico relativo à mais recente candidatura portuguesa, ao mandato 2011-2012, bem como todos os registos relativos à presente candidatura. Separadamente, revelou-se necessário um acompanhamento das várias eleições ao CSNU até 2026, de forma a conseguir estudar o panorama

---

<sup>48</sup> Analisando as eleições passadas do Conselho de Segurança, retrocedendo até 2000, só por três vezes o WEOG conseguiu um *clean slate*, em 2002, 2004 e 2006. De igual modo, se analisarmos as candidaturas para as próximas eleições em que o WEOG tem vagas, nomeadamente as de 2018 e 2020, podemos confirmar que nenhuma delas se encontra em *clean slate*, contando já cada uma com três candidatos para as duas vagas.

internacional e avaliar a possibilidade de surgirem novas candidaturas ao mandato de interesse.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

### ***1. Sobre os pequenos Estados e as organizações internacionais***

Na primeira parte deste relatório exploraram-se os conceitos de “pequenos Estados” e “organizações internacionais”, ficando estabelecido que estas últimas são cruciais na política externa destes Estados. Conclui-se também que os pequenos Estados recorrem às OIs como meio de maximização da sua influência e papel no sistema e comunidade internacional. Considerando os resultados concetuais do estudo feito neste relatório, não resta margem para dúvida que Portugal se encaixa na categoria de pequeno Estado. Como sublinham Hey e Keohane, a percepção que um Estado tem de si é fundamental para decidir qual o seu papel no sistema, e Portugal, as suas instituições e a sua população, percebem-se como um país pequeno.

A maioria dos pequenos Estados dá, na generalidade, grande ênfase, a um multilateralismo eficaz, à promoção do direito internacional e à defesa da igualdade soberana de todos os Estados, realidade esta que se reflete na sua política externa. Portugal não é exceção. Atualmente uma das principais linhas de orientação da política externa portuguesa é a afirmação de Portugal no campo internacional. Paralelamente, a defesa e promoção do multilateralismo representa também um vetor central da execução deste propósito. Recorrendo à análise realizada, torna-se claro que as organizações internacionais são a melhor forma de conjugar os interesses nacionais.

Portugal é, à data, membro de oitenta e três organizações internacionais, que abrangem as mais diversas áreas, desde a segurança ao comércio, passando pela saúde e alimentação. Destas oitenta e três organizações, aquelas que incontestavelmente têm mais destaque para Portugal são, as Nações Unidas, a União Europeia, e a NATO. Estas três organizações conjugam em si a generalidade dos interesses externos portugueses. Como pequeno Estado Portugal usa estas três entidades para atenuar as suas dificuldades de ação inerentes e, para reforçar e aumentar a sua rede de relações externas. Portugal procura afirmar-se junto da comunidade internacional através da sua presença em plataformas e organizações multilaterais que lhe permitam projetar as suas áreas de interesse.

### ***2. Sobre o Estágio***

O objetivo central deste estágio era determinar se os conhecimentos, adquiridos ao longo da vida universitária, tinham resultado em capacidades reais, que pudessem ser aplicadas num contexto profissional relacionado com as relações internacionais. O estágio no Ministério dos Negócios Estrangeiros acabou então por se provar como o melhor local para atingir este objetivo. Sendo as Nações Unidas uma das minhas áreas de interesse no que toca ao aspeto profissional das RI, o enquadramento na divisão que lidava com os assuntos relativos à mesma foi particularmente importante para

esta aprendizagem.

Para além de ter estado a trabalhar numa área de grande interesse pessoal tive também a sorte de ser bem-recebida na equipa em que me enquadrei. Tive oportunidade de lidar com temas complexos, como as atividades do Conselho de Segurança e as Missões de Paz; e de aceder a uma realidade que é frequentemente negligenciada, não só pelo público geral, mas também pela comunidade académica; a das candidaturas internacionais. O quadro das candidaturas internacionais possibilitou-me desenvolver uma nova e enriquecida visão da forma como se processam as relações diplomáticas entre Estados, bem como da forma como os Estados interagem com as organizações internacionais. Este acesso a informação privilegiada não foi o único fator que contribuiu para o meu desenvolvimento académico. As relações pessoais mantidas durante o tempo de estágio revelaram-se uma mais-valia, no sentido em que existiu uma parafernália de experiências pessoais e profissionais de outrem, para absorver.

No entanto, este estágio não contribuiu unicamente para a minha formação académica. O carácter profissional do mesmo, a complexidade e o nível de exigência que me foram propostos, revelaram-se como cruciais no meu desenvolvimento profissional e, consequentemente pessoal.

### ***3. Sobre a relação entre o estágio e “Os pequenos Estados e as Organizações internacionais”***

O interesse nos pequenos Estados e na sua relação com as organizações internacionais surge desta experiência de trabalho no âmbito das candidaturas internacionais. Frequentemente, lidei com candidaturas de pequenos Estados a Comités e a Comissões altamente especializados, de áreas muito variadas. Desde a Comissão Oceanográfica Intergovernamental ao Comité contra a Tortura, desde candidaturas da Nova Zelândia ao Djibouti, tornou-se óbvio que os pequenos Estados usam estes órgãos coordenadores como modo de afirmação no contexto internacional. Por sua vez, os Estados de maior dimensão elegem estes pequenos Estados como forma de conceder credibilidade a estes órgãos, e também porque estes oferecem garantias de dedicação e interesse. Considerando que nem sempre o volume de trabalho nos SPM me permitiu explorar este tópico como gostaria, pareceu-me apropriado incluí-lo neste relatório como a vertente científica associada à vertente prática do mesmo.

Dentro do Ministério dos Negócios Estrangeiros não se discute a dimensão de Portugal no exercício da prática diplomática. Porém, os vetores da multilateralidade e da afirmação internacional, em particular no sistema das Nações Unidas, estão sempre presentes no trabalho que se desempenha. Apesar das candidaturas portuguesas a organismos internacionais estarem, regra geral, concentradas na DGPE, nota-se um empenho de todo o Ministério no sucesso de Portugal nas mesmas.

## BIBLIOGRAFIA

- ABBOTT, Kenneth W. e SNIDAL Duncan. 1998. Why States act through formal international organizations. *Journal of Conflict Resolution*, 42.1, 3-32.
- Assembleia Geral das Nações Unidas, *Rules of Procedure of the General Assembly of the United Nations*, A/520/Rev.18 de setembro de 2016, disponível em: <http://undocs.org/en/A/520/rev.18>
- Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 32/103, *Enlargement of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions: amendments to rules 155 to 157 of the rules of procedure of the General Assembly*, A/RES/32/103 de 14 de dezembro de 1977, disponível em: <http://undocs.org/en/A/RES/32/103>
- Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 1659 (XVI), *Enlargement of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions: amendments to rules 156 and 157 of the rules of procedure of the General Assembly*, A/RES/1659 (XVI) de 28 de novembro de 1961, disponível em: [http://undocs.org/en/A/RES/1659\(XVI\)](http://undocs.org/en/A/RES/1659(XVI))
- Assembleia Geral das Nações Unidas, Resolução 2798 (XXVI), *Enlargement of the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions: amendment to rule 157 of the rules of procedure of the General Assembly*, A/RES/2798 (XXVI) de 13 de dezembro de 1971, disponível em: [http://undocs.org/en/A/RES/2798\(XXVI\)](http://undocs.org/en/A/RES/2798(XXVI))
- Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), Resolução 1985/17, *Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, E/RES/1985-17 de 28 de maio de 1985, disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/E/ECOSOC/resolutions/E-RES-1985-17.doc>
- Decreto-Lei nº 121/2011 de 29 de dezembro do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Diário da República: 1ª série, nº 249 (2011). Acedido a 15 de junho. Disponível em: [http://www.portugal.gov.pt/media/381570/lo\\_mne.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/381570/lo_mne.pdf)



- Diário de Notícias. *MNE congratula-se com reeleição de Portugal para órgão da UNESCO*. Consultado a 10 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/interior/mne-congratula-se-com-reeleicao-de-portugal-para-orgao-da-unesco-8599003.html>
- DUFFIELD, John. 2007. What are international institutions? *International Studies Review*, 9.1, 1-22.
- FOX, Annette Baker. 1965. The small states of Western Europe in the United Nations. *International Organization*, 19.3, 774-786.
- GASPAR, Carlos. 2007. Portugal, os Pequenos Estados e a União Europeia. *Nação e Defesa*, 118, 107-145.
- HEY, Jeanne AK. 2003. Introducing small state foreign policy. In: HEY, Jeanne AK. *Small states in world politics: Explaining foreign policy behavior*, Londres, Lynne Rienner Publishers.
- HONG, Mark. 1995. Los pequeños Estados en las Naciones Unidas. *Revista Internacional de ciências sociais*, 144, 309-321.
- *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances*, Nova Iorque, 20 de dezembro de 2006, United Nations Treaty Series, Vol. 2716, No. 48088, disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202716/Part/volume-2716-I-48088.pdf>
- KEOHANE, Robert O. 1969. Lilliputians' dilemmas: small states in international politics. *International Organization*, 23.2, 291-310.
- KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph. 1974. Transgovernmental Relations and International Organizations. *World Politics*, 27.1, 39-62.
- KEOHANE, Robert O. 1988. International institutions: two approaches. *International Studies Quarterly* 32.4, 379-396.
- KEOHANE, Robert O. 1998. International Institutions: Can interdependence work? *Foreign Policy*, 110, 82-194.

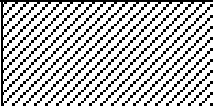
- KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. 2011. *Power and Interdependence*. Boston MA. Boston
- KLABBERS, Jan. 2005. Two Concepts of International Organization. *International Organizations Law Review*, 2, 277-293.
- MARTIN, Lisa L. e SIMMONS Beth A. 1998. Theories and empirical studies of international institutions. *International Organization* 52.4, 729-757
- MENDES, Joana Raquel Calado. 2012. *Portugal e as Nações Unidas: O papel do Conselho de Segurança na Política Externa Portuguesa*. Dissertação. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros. *Organizações Internacionais de que Portugal é membro*. Acedido a 18 de setembro, disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mne/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/organizacoes-internacionais-portugal-membro/organizacoes-internacionais-de-que-portugal-e-membro.aspx>
- MURPHY, Paul P e ROTH, Richard. *Saudi Arabia's election to the UN women's commission draws ire*. Consultado a 27 de julho. Disponível em: <http://edition.cnn.com/2017/04/25/world/saudi-arabia-un-womens-commission-trnd/index.html>
- NEUMANN, Iver B. 2004. Lilliputians in Gulliver's World?: small states in international relations, *Centre for Small Studies - Working Paper*.
- New York Times – Women In the World. *In 'absurd' move, Saudi Arabia elected to U.N. women's commission*. Consultado a 27 de julho. Disponível em: <http://nytlive.nytimes.com/womenintheworld/2017/04/24/in-absurd-move-saudi-arabia-elected-to-u-n-womens-commission/?mcubz=0>
- Observador – *Governo quer "projetar a participação portuguesa na UNESCO"*. Consultado a 20 de maio. Disponível em: <http://observador.pt/2017/05/04/governo-quer-projetar-a-participacao-portuguesa-na-unesco/>

- PEDERSEN, Ole Karup. 1987. Small States and International Institutions. *In: Les Internationales et le problème de la guerre au XXe siècle. Actes du colloque de Rome*, Roma, Publications de l'École française de Rome
- RANA, Kishan S. 2011. *21st Century Diplomacy: A Practitioner's Guide*. Bloomsbury Publishing. Nova Iorque.
- *Rome Statute of the International Criminal Court*, Roma, 17 de julho de 1998, United Nations Treaty Series, Vol. 2187, No. 38544, disponível em: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1998/07/19980717%2006-33%20PM/English.pdf>
- SÚILLEABHÁIN, Andrea Ó. 2014. Small States and the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities, *International Peace Institute Publications*, 1-16.
- THORHALLSSON, Baldur e STEINSSON Sverrir. 2017. Small State Foreign Policy. *IN Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Consultado a 14 de setembro de 2017, disponível em: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-484>
- Tribunal Penal Internacional. *Rules of Procedure and Evidence*, de 2015. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/pids/legal-texts/rulesprocedureevidenceeng.pdf>
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. *Human Rights Bodies*. Consultado a 3 de junho, disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>
- VANDENBOSCH, Amry. 1964. The Small States in International Politics and Organization. *The Journal of Politics*, 26.2, 293-312.
- SIMMONS, Beth A. e MARTIN, Lisa L. 2002. International Organizations and Institutions. *In: CARLSNAES W., RISSE T. e SIMMONS B. Handbook of International Relations*, Sage Publications Ltd.

## ANEXOS

### Anexo I – Estados com embaixadas em Lisboa

República da África do Sul	República do Chile	Estados Unidos da América	República Italiana	República do Panamá	Sérvia
República Federal da Alemanha	República Popular da China	República das Filipinas	Japão	República Islâmica do Paquistão	Reino da Suécia
Principado de Andorra	República Chipre	República da Finlândia	Estado do Koweit	República do Paraguai	Confederação Suíça
Reino da Arábia Saudita	República da Colômbia	República Francesa	Líbia	República do Peru	Reino da Tailândia
República Democrática e Popular da Argélia	República do Congo	Geórgia	Grão-Ducado do Luxemburgo	República da Polónia	República Democrática de Timor-Leste
República Argentina	República da Coreia (Coreia do Sul)	República Helénica (Grécia)	República de Malta	Qatar	República da Tunísia
Austrália	República da Croácia	República da Guiné-Bissau	Reino de Marrocos	Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte	República da Turquia
República da Áustria	República da Costa do Marfim	República da Guiné-Equatorial	Estados Unidos Mexicanos	República Checa	Ucrânia
República Popular do Bangladesh	República de Cuba	República Hungria	República de Moçambique	República Dominicana	República do Uganda
Reino da Bélgica	Reino da Dinamarca	República da Índia	República da Moldova	República Eslovaca	República Oriental do Uruguai
República Federativa do Brasil	República Árabe do Egito	República da Indonésia	Principado do Mónaco	Roménia	República Boliviana da Venezuela
República da Bulgária	Emirados Árabes Unidos	República Islâmica do Irão	República Federal da Nigéria	Federação da Rússia	
República de Cabo Verde		República do Iraque	Reino da Noruega	República Democrática de S. Tomé e Príncipe	
Canadá	Reino de Espanha	Irlanda	Reino dos Países Baixos	Nunciatura Apostólica da Santa Sé	

Cazaquistão	República da Estónia	Estado de Israel	Missão Diplomática da Palestina	República do Senegal	
-------------	----------------------	------------------	---------------------------------	----------------------	---

## Anexo II – Exemplo de tabela de registos de candidaturas

<b>Órgão:</b>
---------------

<b>MANDATO</b>	
<b>ELEIÇÕES</b>	
<b>COMPOSIÇÃO<sup>49</sup></b>	
<b>VAGAS</b>	
<b>CANDIDATOS</b>	
<b>RESULTADO DAS ELEIÇÕES ANTERIORES</b> (Telegrama: )	
<b>INSTRUÇÕES DE VOTO</b>	<u>Instruções de voto:</u>
<b>RESULTADO ÚLTIMAS ELEIÇÕES</b>	
<b>DIVERSOS</b>	

CANDIDATOS AO MANDATO				
	Países	Pedido de Apoio a PT	Proposta de trocas de Apoio	Observações
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				

<sup>49</sup> Os membros a negrito terminam mandato a:

<b>ESTADOS-PARTE</b>	
----------------------	--

<b>REGISTOS</b>				
<b>CANDIDATOS</b>	<b>INFORMAÇÃO ESCRITA</b>	<b>PEDIDO DE APOIO</b>	<b>PROPOSTA TROCA DE APOIOS</b>	<b>TROCA</b>